



**Universiteit
Utrecht**

Op weg naar betekenisvolle transparantie: onderzoek naar actieve openbaarmaking die aansluit bij de informatiebehoeften van burgers

Usbo advies

Erna Ruijer, Isa Bertram, Stephan Grimmelikhuijsen en Albert Meijer

7 maart 2025

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	9
1.1. Streven naar betekenisvolle transparantie.....	9
1.2. Het huidige onderzoek.....	10
2. Literatuuronderzoek	12
2.1. Introductie.....	12
2.2. Wat is betekenisvolle transparantie?.....	12
2.3. Externe aspecten van betekenisvolle transparantie (1): informatiebehoeften.....	17
2.4. Externe aspecten van betekenisvolle transparantie (2): informatie voor alle burgers.....	20
2.5. Externe aspecten van betekenisvolle transparantie (3): rol van intermediairs.....	22
2.6. Interne aspecten van betekenisvolle transparantie: Voorwaarden en Barrières.....	23
2.7. Belangrijkste conclusies literatuurstudie.....	24
3. Onderzoeksaanpak	26
4. Resultaten	29
4.1. Introductie.....	29
4.2. Perspectieven van respondenten op actieve openbaarmaking en de Wet Open Overheid.....	29
4.3. Externe aspecten van transparantie (1): Informatiebehoeften burgers in vorm en inhoud.....	32
4.4. Externe aspecten van transparantie (2): burgers in kwetsbare situaties.....	38
4.5. Externe aspecten van transparantie (3): Rol intermediairs in versterken informatiepositie burgers... ..	39
4.6. Interne Aspecten: Voorwaarden en barrières aan de kant van de overheid.....	41
4.7. Belangrijkste conclusies empirisch onderzoek.....	46
5. Conclusies en aanbevelingen	48
Conclusie 1: Botsende logica's.....	48
Conclusie 2: Spanning tussen generieke en specifieke openbaarheidsvereisten.....	51
Conclusie 3: Spanning tussen externe wensen en interne mogelijkheden.....	53
Referenties.....	55
Bijlage 1.....	60
Impressie Designworkshops.....	60

Samenvatting

Welke informatie moeten overheden actief openbaar maken? Hoe kunnen zij ervoor zorgen dat deze informatie aansluit bij wat burgers willen weten? En wat hopen zij daarmee te bereiken? Dit zijn enkele van de vragen waar overheidsorganisaties voor staan bij de invulling van actieve openbaarmaking in het kader van de Wet open overheid. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) heeft het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO-advies) gevraagd om onderzoek te doen naar de vraag hoe actieve openbaarmaking van overheidsinformatie onder de Wet open overheid (Woo) kan bijdragen aan betekenisvolle transparantie. Het onderzoek richt zich op de doelgroep burgers, waarbij in het bijzonder aandacht is voor burgers in kwetsbare situaties.

Onder betekenisvolle transparantie verstaan wij in dit onderzoek de *beschikbaarheid* van informatie over een overheidsorganisatie – die vindbaar, toegankelijk, relevant en bruikbaar is – en *burgers* in staat stelt om de interne werking en prestaties van de organisatie (beleid, beslissingen, procedures, dienstverlening) te *monitoren* en hun eigen *informatiepositie te versterken*. Het beschikbaar maken van informatie kan via *passieve* openbaarmaking (het indienen van een Woo verzoek) of via *actieve* openbaarmaking. Dit onderzoek richt zich op actieve openbaarmaking en specifiek hoe de invulling van actieve openbaarmaking kan bijdragen aan betekenisvolle transparantie. Betekenisvolle transparantie behelst dus *meer* dan het passief of actief openbaar maken van informatie. Immers, om de overheid te kunnen controleren, geïnformeerd deel te nemen aan het publieke debat, en beter geïnformeerde keuzes over de eigen leefomgeving te kunnen maken, moet informatie niet alleen beschikbaar zijn, maar moeten burgers ook in staat zijn om deze informatie te vinden, te interpreteren en te begrijpen.

In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen interne en externe aspecten van betekenisvolle transparantie. Bij interne aspecten gaat het om factoren binnen de overheid die een rol spelen bij het informatieaanbod, zoals voldoen aan de wettelijke kaders (Woo), managementinitiatieven, en de inrichting van informatiehuishouding en -voorzieningen van overheidsorganisaties. Bij externe aspecten van transparantie gaat het om externe behoeften van diverse groepen burgers, en of en hoe deze groepen gebruik (kunnen) maken van de informatie die de overheid openbaar maakt. Voor betekenisvolle transparantie moet een goede afstemming tussen interne en externe aspecten plaats vinden. Hoe de invulling van actieve openbaarmaking hieraan kan bijdragen, nu en in de toekomst, staat centraal in dit onderzoek.

Dit onderzoek is gebaseerd op een literatuurstudie, 33 interviews met ambtenaren en organisaties uit het maatschappelijk middenveld die zich inzetten voor het belang van verschillende groepen

burgers (intermediaire organisaties) en drie designsessies met ambtenaren en inwoners bij gemeenten. Op basis van dit onderzoek trekken we drie conclusies en voor elk van deze conclusies formuleren we enkele aanbevelingen.

Conclusie 1: Botsing tussen juridische en communicatieve logica

Het onderzoek laat ten eerste helder zien dat de afstemming tussen intern informatieaanbod en externe informatiebehoefte op dit moment nog niet is gerealiseerd. Bij overheidsorganisaties is momenteel de juridische logica – voldoen aan de Woo – dominant. Daarmee ontstaat het risico dat er vormen van transparantie worden gerealiseerd die wel voldoen aan de wet maar niet betekenisvol zijn voor burgers. Burgers hebben vooral behoefte aan begrijpelijke en toegankelijke informatie over hun persoonlijke leefomgeving en hebben meer behoefte aan een communicatieve logica. Beide logica's zijn nodig voor betekenisvolle transparantie maar tegelijkertijd kunnen er ook botsingen tussen deze logica's optreden, bijvoorbeeld als het gaat om prioriteiten in openbaarmaking. Om beide logica's – de juridische en communicatieve logica's – op een vruchtbare manier te verbinden bij de toekomstige invulling van actieve openbaarmaking, bevelen we een lerende benadering aan. Daarbij wordt geaccepteerd dat de transparantie voorlopig noch aan alle juridische noch aan alle communicatieve vereisten voldoet maar wordt via een multi-actor leerproces toegewerkt naar transparantie die in de toekomst wel aan beide vereisten voldoet en daarmee bijdraagt aan 'betekenisvolle transparantie'. Voor deze lerende benadering doen wij een aantal aanbevelingen voor overheidsorganisaties die aansluiten bij de twee botsende logica's.

Aanbevelingen:

- 1.1 *Ontwikkel een visie en strategie voor betekenisvolle transparantie:* De visie en strategie geven aan hoe interne en externe transparantie op elkaar worden afgestemd, welke doelstellingen worden nagestreefd, en hoe actieve openbaarmaking hieraan kan bijdragen. Transparantie met als doel het verbeteren van accountability vergt bijvoorbeeld een andere invulling dan transparantie met als doel het versterken van de informatiepositie van kwetsbare burgers. Hierbij kan gedacht worden aan landelijke vuistregels met de mogelijkheid om regionaal en lokaal een context-specifieke invulling te geven. BZK, IPO, VNG en UvW kunnen hierin een rol spelen.
- 1.2 *Versterken van (bestaande) community of practice:* Overheden kunnen van elkaar leren door best practices uit te wisselen. BZK, IPO, VNG en UvW ¹ zouden een faciliterende rol kunnen spelen in een lerend systeem. Door BZK, IPO, VNG en UvW te betrekken kan ook rekening worden gehouden met de uitvoering van betekenisvolle transparantie voor verschillende overheidslagen.
- 1.3 *Experimenteer:* Overheden kunnen bij de invulling van actieve openbaarmaking op basis van de Woo werken met "batches". Zo zouden overheden documenten rondom

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW).

beleidsthema's actief openbaar kunnen maken waarvan men weet dat deze relevant zijn voor burgers. Men kan hierbij gebruik maken van pilots en case-by-case design waarbij gemonitord wordt wat wel en niet goed werkt als het gaat om het afstemmen op behoeften van burgers. Let op: Dit vereist ruimte en capaciteit om hier weloverwogen mee aan de slag te gaan (zie ook conclusie 3). Ook kan gedacht worden aan experimenten met het *verantwoord* inzetten van AI (op basis van goed digitaal openbaar bestuur), voor de invulling van actieve openbaarmaking. Dat wat goed werkt, kan vervolgens worden opgeschaald en verankerd.

Conclusie 2: Spanning tussen de generieke en specifieke openbaarheidsvereisten

Onze tweede conclusie heeft betrekking op de spanning tussen de generieke en specifieke openbaarheidsvereisten. Het onderzoek laat zien dat inzicht in informatiebehoeften essentieel is voor betekenisvolle transparantie, maar dat deze informatiebehoeften contextafhankelijk en situatie-specifiek zijn. Dit staat op gespannen voet met de huidige focus van actieve openbaarmaking, gericht op algemene informatiecategorieën en het openbaar maken van documenten. Om deze spanning te overbruggen moeten overheidsorganisaties geregeld in gesprek gaan met burgers om te achterhalen wat hun behoeften zijn. Intermediaire organisaties kunnen hier een belangrijk bijdrage aan leveren vanuit verschillende rollen: als tolk, facilitator en belangenbehartiger. Zij kunnen door deze rollen een brugfunctie vormen tussen generieke eisen en specifieke behoeften. Daarnaast kunnen zij de overheid inzicht geven in (specifieke) inhoudelijke burgerbehoeften, lacunes in informatievoorziening en barrières in de toegankelijkheid van informatievorm. Ook kunnen zij (netwerken van) 'semi-formele' sleutelfiguren inzetten, om ook 'moeilijker te bereiken' doelgroepen te bereiken en daarin *goed* aan te sluiten op hun informatiebehoeften, zowel qua vorm als qua inhoud.

Aanbevelingen:

- 2.1 *Bouw feedback loops in:* Om keuzes te maken over hoe en welke informatie actief openbaar gemaakt moet worden zodat dit aansluit op de informatiebehoeften van burgers, kunnen overheidsorganisaties feedback loops inbouwen bijvoorbeeld via burgerpanels, monitoren van vragen van burgers en Woo-verzoeken.
- 2.2 *Voer pilots uit op inhoudelijke thema's:* Maak informatie openbaar rondom verschillende doelen, bijvoorbeeld op een actueel beleidsthema met als doel participatie of rondom een bepaalde regeling met als doel verbeterde dienstverlening. Betrek intermediairs en burgers bij het opzetten en implementeren van deze pilots.
- 2.3 *Zorg voor toegankelijke en diverse vormen, zowel online als fysiek:* Om de toegankelijkheid van informatie te verbeteren is digitale standaardisatie van belang evenals het navolgen van de web content accessibility guidelines. Standaardisatie waarborgt de toegankelijkheid en maakt het voor individuele burgers makkelijker om informatiesystemen te doorzoeken. Voor duiding, toelichting of als er iets mis gaat geven burgers aan behoefte te hebben aan fysiek contact met een overheidsmedewerker.

2.4 *Exploreer het verantwoord inzetten van AI als interface tussen de "back" en "frontoffice"*: In de backoffice zouden documenten generiek beschikbaar kunnen zijn vanuit document typen en juridische verplichtingen, terwijl in de frontoffice via zoekmachines en chatbots de informatie uit de documenten vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk gemaakt kunnen worden en aansluit bij de specifieke behoeften van burgers. Belangrijk hierbij is een verantwoorde inzet van AI die past bij goed digitaal openbaar bestuur.

Conclusie 3: Spanning tussen externe wensen en interne mogelijkheden

Onze derde conclusie heeft betrekking op de *spanning tussen de externe wensen ten aanzien van openbaarmaking en de interne mogelijkheden* om de gevraagde informatie te leveren. Betekenisvolle transparantie houdt in dat er sprake is van afstemming tussen interne en externe aspecten van transparantie. Intern en extern zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een spanning treedt op als deze verbinding onvolkomen is. Dit onderzoek richtte zich in eerste instantie op de informatiebehoeften van burgers en de voorgaande conclusies en aanbevelingen gaan over het versterken van de interne aspecten van transparantie op de externe behoeften. Tegelijkertijd is het van belang om ook de inherente interne complexiteit omtrent overheidsbeslissingen en overwegingen, en de druk op ambtenaren te erkennen. Soms is het niet mogelijk of zelfs niet wenselijk om te voldoen aan externe verwachtingen. Uit dit onderzoek kwam ook de risicomijdende cultuur naar voren door angst en hoge werkdruk. Voor de invulling van actieve openbaarmaking voor betekenisvolle transparantie is ook dit aspect van belang. Dat betekent dat aandacht nodig is voor verwachtingsmanagement: Wat kunnen overheden leveren aan informatie? Wanneer kost het leveren van informatie veel moeite en tijd? Welke informatie kan zelfs leiden tot bedreigende situaties van ambtenaren? Dergelijke argumenten kunnen niet lichtzinnig worden gebruikt maar ook niet worden genegeerd. Open communicatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de gewenste openbaarheid te leveren maakt daarom ook onderdeel uit van betekenisvolle transparantie.

Aanbevelingen:

3.1 *Communiceer helder over mogelijkheden en onmogelijkheden van actieve openbaarmaking.*

Gezien de grote hoeveelheid tijd die openbaarmaking kost en de werkdruk die dit oplevert moeten organisaties keuzes maken. Belangrijk is om deze keuzes naar buiten te brengen, daar open over te zijn en de keuzes uit te leggen. Dat kan op het niveau van een vraagstuk, maar ook op document niveau als bepaalde delen van de informatie daarin vanwege een uitzonderingsgrond in de Woo niet openbaargemaakt wordt. Uiteindelijk gaat het hierbij ook om *politieke keuzes* die op verzoek van de volksvertegenwoordiging bijgesteld kunnen worden. Door externe partijen kunnen deze keuzes ook ter discussie worden gesteld.

3.1 *Zorg voor veiligheid van ambtenaren.* Het is belangrijk om helder zicht te krijgen op situaties waarin openbaarheid bedreigend kan zijn voor de veiligheid van ambtenaren, bijvoorbeeld wanneer persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren openlijk worden bekendgemaakt en/of behandelend ambtenaren direct of indirect te herleiden zijn. Dergelijke situaties moeten worden voorkomen door op verschillende stappen in het proces van informatieverwerking veiligheid in te bouwen.

3.1 *Geef ruimte voor een lerende cultuur:* Voor betekenisvolle transparantie is een lerende, open cultuur van belang. Een lerende cultuur is gericht op het uitwisselen en delen van kennis en ervaringen op verschillende niveaus in organisaties, tussen verschillende afdelingen en tussen medewerkers, vanuit een duidelijke visie op de beoogde doelen van actieve openbaarheid. Het is gericht op samenwerking en communicatie tussen en met afdelingen, medewerkers en externe stakeholders.

Concluderend, voor betekenisvolle transparantie is afstemming tussen interne aspecten en externe aspecten van belang. Uit dit onderzoek blijkt dat een hybride vorm, waarin een juridische logica en een communicatieve logica gericht op informatiedoelen en informatiebehoeften elkaar aanvullen, mogelijkheden biedt voor overheidsorganisaties om actieve openbaarmaking nu en in de toekomst zo in te vullen dat dit bijdraagt aan betekenisvolle transparantie.

1. Inleiding

1.1. STREVEN NAAR BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE

Overheden zijn op dit moment zoekende hoe zij actieve openbaarmaking in het kader van de Wet open overheid (Woo) vorm gaan geven. Welke informatie moeten overheden openbaar maken? Op welke groepen burgers moeten overheden zich richten? Hoe kunnen zij hierin aansluiten op burgerbehoeften? En welke effecten hopen zij daarmee te bereiken? Leidt actieve openbaarmaking tot meer vertrouwen?

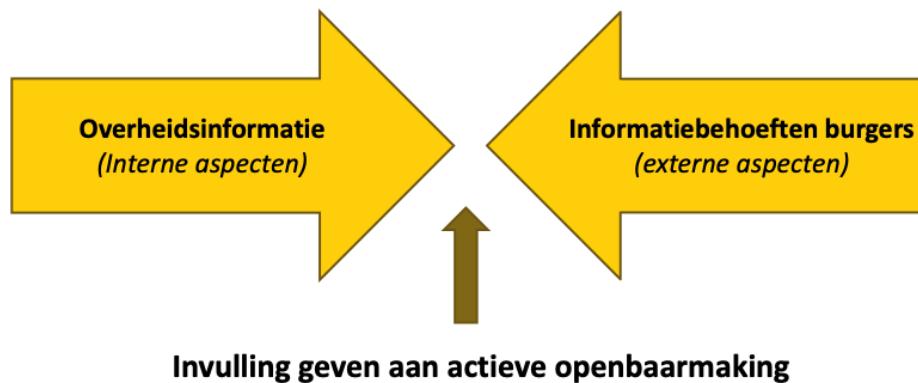
In het beste geval draagt actieve openbaarmaking bij aan wat het Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) *betekenisvolle transparantie* noemt. Het gaat daarbij om informatie die voldoet aan de informatiebehoeften van de doelgroep, en die zorgt voor een verbeterde informatiepositie van burgers. Immers, om de overheid te kunnen controleren, geïnformeerd deel te nemen aan het publieke debat of te participeren in het maken of uitvoeren van beleid, moet openbaar gemaakte informatie relevant zijn, en moeten burgers in staat zijn om de informatie tot zich te nemen; te interpreteren en te begrijpen (Dervin 1994; Meijer et al 2012; Ruijter et al 2024).

Om betekenisvolle transparantie nader te specificeren, maken we een onderscheid tussen interne en externe aspecten van transparantie. Bij interne aspecten van transparantie gaat het om factoren binnen de overheid gericht op informatieaanbod, zoals de organisatorische vormgeving van transparantie. Van belang zijn wettelijke kaders, zoals de Woo, maar ook managementinitiatieven, en de inrichting van informatiehuishouding en -voorzieningen van overheidsorganisaties. Bij externe aspecten van transparantie gaat het om de toespitsing van transparantie op externe behoeften. Het is daarin van belang om zicht te hebben op de informatiebehoeften van diverse groepen burgers, en of en hoe deze groepen gebruik (kunnen) maken van de informatie die de overheid openbaar maakt (Heald 2006). Interne en externe aspecten van transparantie kunnen niet los van elkaar worden gezien. Voor betekenisvolle transparantie moet dan ook gezocht worden naar een goede afstemming tussen beide (Heald, 2006) (*zie figuur 1*). Als dergelijke afstemming niet plaats vindt, kan dit leiden tot een ongelijke informatiepositie tussen burgers en overheid en ineffectieve transparantie.

Door een veelheid aan factoren is deze afstemming echter niet vanzelfsprekend (Dervin 1994, Ruijter et al 2024) – het zoeken naar de juiste aansluiting vergt een verdieping in informatiebehoeften en belangen van burgers, alsook in de voorwaarden en mogelijke barrières aan de kant van overheidsorganisaties. Overheden moeten bijvoorbeeld inzichtelijk hebben over

welke informatie zij beschikken, welke informatie zij actief openbaar moeten, kunnen en willen maken en of de informatie relevant, vindbaar en toegankelijk is voor burgers.

Figuur 1: Betekenisvolle transparantie



1.2. HET HUIDIGE ONDERZOEK

Het ACOI heeft het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO-advies) gevraagd om onderzoek te doen naar hoe actieve openbaarmaking van overheidsinformatie onder de Wet open overheid (Woo) kan bijdragen aan betekenisvolle transparantie.

In dit onderzoek ligt de nadruk op de externe aspecten van transparantie, dat wil zeggen, de informatiebehoeften van verschillende doelgroepen en hoe daarop aan te sluiten in actieve openbaarmaking. Er zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden, zoals burgers, bedrijven, kennisinstellingen, media en (maatschappelijke) organisaties, ambtenaren en volksvertegenwoordigers (Michener et al 2018; Enthoven & Martis 2025). Dit onderzoek richt zich op burgers. Het gaat daarbij om *alle* burgers. We besteden in dit onderzoek ook gericht aandacht aan moeilijker te bereiken burgers of burgers in kwetsbare situaties. Daarnaast geven we ook aandacht aan interne aspecten van transparantie – factoren aan de kant van de overheid – maar dan vooral gefocust op aspecten die van belang zijn voor de afstemming tussen interne en de externe transparantie.

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Op welke manier kan actieve openbaarmaking (op grond van de Wet open overheid) bijdragen aan betekenisvolle transparantie die leidt tot een goede informatiepositie en actieve participatie van alle burgers in democratische processen op lokaal, regionaal en landelijk niveau?

Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar de volgende aspecten van transparantie.

1. Wat is betekenisvolle transparantie?

Externe aspecten:

2. Hoe kan actieve openbaarmaking aansluiten op *burgerbehoeften*, zodat het bijdraagt aan betekenisvolle transparantie?
3. Hoe kan actieve openbaarmaking tegemoetkomen aan informatiebehoeften van *verschillende groepen* burgers?
4. Op welke manieren kunnen *intermediairs* bijdragen aan actieve openbaarmaking die bijdraagt aan betekenisvolle transparantie?

Interne aspecten:

5. Welke interne factoren – voorwaarden, barrières aan de kant van de overheid – spelen een rol in actieve openbaarmaking die bijdraagt aan betekenisvolle transparantie? We besteden hierin ook aandacht aan eventuele verschillen tussen lokaal, regionaal, en nationaal niveau.

Om deze vragen te beantwoorden maken we gebruik van verschillende methoden. In hoofdstuk 2 geven wij een beknopt overzicht op basis van de wetenschappelijke en grijze literatuur over hoe overheden actieve betekenisvolle transparantie kunnen vormgeven. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 hoe we het empirisch onderzoek hebben uitgevoerd. Het empirisch onderzoek bestond uit interviews met diverse respondenten (belangengroepen, intermediairs, en ambtenaren), en drie designworkshops met ambtenaren en inwoners. Het doel van de interviews was om inzicht te krijgen in de informatiebehoeften van burgers, en voorwaarden binnen de overheid te identificeren die actieve openbaarheid faciliteren dan wel hinderen. Het doel van de designsessies was enerzijds de validering van de bevindingen uit de literatuur en diepte-interviews en anderzijds met deelnemers te komen tot aanbevelingen voor wat er (in de toekomst) nodig is om actieve openbaarmaking zo in te vullen dat het bijdraagt aan betekenisvolle transparantie. In hoofdstuk 4 presenteren we de bevindingen van de interviews en designworkshops. Tot slot geven we in hoofdstuk 5, de conclusie, antwoord op de hoofdvraag en delen we onze aanbevelingen.

2. Literatuuronderzoek

2.1. INTRODUCTIE

In dit deel van het rapport bespreken we de bestaande literatuur over transparantie. We gaan eerst in op wat betekenisvolle transparantie is (2.2.). Vervolgens bespreken we de externe aspecten van transparantie: wat weten we over informatiebehoefte van burgers (2.3.), over diverse burgergroepen en het bereiken van *alle* burgers (2.4.), en over welke rol intermediairs (kunnen) spelen (2.5.). Hierna bespreken we beknopt de interne aspecten van transparantie: welke randvoorwaarden van belang zijn voor het openbaar maken van informatie voor betekenisvolle transparantie (2.6.). We sluiten af met een beknopte samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de literatuur voor dit onderzoek (2.7.).

De literatuurstudie is gebaseerd op (internationale) wetenschappelijke transparantie literatuur en op grijze literatuur, zoals overheidsrapporten of rapporten van commissies en kennisinstellingen.

2.2. WAT IS BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE?

2.2.1. Wat is transparantie?

In de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende definities van transparantie te vinden (Grimmelikhuijsen & Meijer 2014; Meijer 2013). In het algemeen gaat het bij transparantie om de beschikbaarheid van informatie over een organisatie die externe actoren in staat stelt om de interne werking en prestaties van de organisatie te monitoren (Grimmelikhuijsen & Meijer 2014; Meijer 2013). Ruijter (2013) benadrukt dat het bij transparantie om tweerichtingsverkeer gaat en voegt aan deze definitie toe dat het gaat om het beschikbaar maken van informatie over een overheidsorganisatie, die juist, compleet, tijdig en duidelijk is zodat externe actoren ook daadwerkelijk in staat zijn om iets met deze informatie te doen.

In deze definities staat ten eerste de beschikbaarheid van informatie centraal. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve openbaarmaking. Bij passieve openbaarmaking gaat het om het beschikbaar maken van informatie aan externe partijen op het moment dat zij daarom vragen. Bij actieve openbaarmaking gaat het om het openbaar maken van informatie zonder dat hierom is gevraagd (Darbishire 2010). Veel landen beschikken over wet- en regelgeving die passieve en actieve openbaarmaking faciliteren (Lagunes & Posangre 2019; Žuffová 2020). Met de wijziging van de *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob) naar de *Wet open overheid* (Woo) die op 1 mei 2022 is ingetreden, is in Nederland de nadruk meer komen te liggen op actieve openbaarmaking.

In artikel 3.1 van de Woo, is een inspanningsplicht tot actieve openbaarmaking vastgelegd. Hierin staat dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het

bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, als dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is. Tenzij wettelijke uitzonderingen openbaarmaking in de weg staan of dat er met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Hieronder valt in elk geval informatie over beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. De open formulering, namelijk dat bestuursorganen zelf bepalen welke informatie zij openbaar maken, geeft aan dat overheidsorganisaties zelf het best kunnen nagaan welke informatie zij bezitten die ook interessant is voor het bredere publiek (Elsenburg et al 2023). Dit houdt concreet in dat overheidsorganisaties zoveel mogelijk informatie actief openbaar maken waarvoor maatschappelijke belangstelling is, maar zij beoordelen zelf welke documenten hieronder vallen (Rijksoverheid.nl 2025). Daarnaast zijn in artikel 3.3., 17 informatiecategorieën vastgelegd die overheden verplicht openbaar moeten maken ². De invoering van deze categorieën verloopt gefaseerd.

Hoewel regels en wetgeving, zoals de Woo, gezien worden als het fundament voor transparantie, geven onderzoeken daarnaast aan dat het bij transparantie ook gaat om beleid, cultuur, discoursen en informele overheidspraktijken (Ruijter & Meijer 2017). Actieve openbaarmaking houdt meer in dan het online publiceren van bestaande informatie. Het maakt deel uit van een verandering naar een meer open en transparante organisatiecultuur en een andere manier van werken

(<https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/actieve-openbaarmaking-overheidsinformatie>; Ruijter & Huff 2017).

Ten tweede benadrukken definities van transparantie dat externe actoren de beschikbare informatie ook kunnen gebruiken, om de werking en prestaties van de organisatie te kunnen monitoren (Grimmelikhuijsen & Meijer 2014; Ruijter 2013). Dit sluit aan bij een stroming in de transparantieliteratuur die benadrukt dat naast de beschikbaarheid van informatie, informatie ook vindbaar moet zijn, begrepen moet worden door de externe actor, en moet aansluiten bij diens behoeften zodat de actor ook iets met deze informatie kan doen in democratische participatieprocessen en bijdraagt aan het versterken van de informatiepositie van burgers (Darbishire 2010; Dervin 1994; Meijer et al 2014; Michener & Bersch 2013; O'Neil 2006; Ruijter 2017; Rawlins 2008; Ruijter et al. 2024).

² De Woo-categorieën zijn: 1. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften 2. overige besluiten van algemene strekking 3. ontwerpen van wetten, andere algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking waarover een extern advies is gevraagd, inclusief de adviesaanvraag 4. inzicht in organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen 5. de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend 6. bij de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen ter behandeling ingekomen stukken 7. vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal 8. vergaderstukken en verslagen van de vertegenwoordigende lichamen van decentrale overheden 9. agenda's en besluitenlijsten van de hoogste bestuurlijke organen van openbare lichamen 10. adviezen 11. convenanten 12. jaarplannen en jaarverslagen van bestuursorganen 13. verplichtingen tot verstrekking van subsidies, anders dan met een beschikking; 14. Woo-verzoeken, -besluiten en verstrekte informatie 15. onderzoeksrapporten 16. beschikkingen 17. Klachtoordelen

Er zijn dan ook verschillende manieren om invulling te geven aan transparantie. Ruijter & Meijer (2017) maken een onderscheid tussen een *rule-based transparency regime* en een *principle-based transparency regime*. Bij *rule-based transparency* – transparantie gebaseerd op wettelijke regels – ligt de nadruk op een soort “kookboek-benadering”: het zoveel mogelijk volgen van wetgeving en regels. Een nadeel van deze benadering is dat er mogelijk steeds nieuwe regels nodig zijn om met nieuwe situaties om te gaan en om te bepalen welke informatie al dan niet actief openbaar te maken. De normatieve benadering van *principle-based transparency* is daarentegen meer gericht op waarden, communicatie, context en discretionaire ruimte van overheidsorganisaties. Een nadeel hiervan is dat deze benadering mogelijk te veel ruimte laat over welke informatie actief openbaar gemaakt moet worden. Ruijter & Meijer (2017) concluderen daarom dat vooral hybride vormen van deze twee typen benaderingen goede mogelijkheden bieden om invulling te geven aan transparantie.

Kortom, betekenisvolle transparantie houdt in dat overheidsinformatie beschikbaar is voor burgers, bruikbaar is voor burgers, en dat zij op basis van deze informatie de interne werking en prestaties van de organisatie kunnen monitoren. Hiertoe zijn enerzijds wetgeving en regels, zoals de Woo, belangrijk. Ook vraagt betekenisvolle transparantie, naast een wettelijke basis (rule-based) om een bredere, normatieve, *communicatieve* benadering (principle-based), die de ontvanger in staat stelt om de informatie te gebruiken ten behoeve van democratische processen. Of, hoe, en wanneer transparantie dan daadwerkelijk *betekenisvol* is, en of het ook bijdraagt aan beoogde effecten, is echter niet altijd eenduidig. Hier gaan we in de volgende paragrafen verder op in.

2.2.2. De (beoogde) doelen en effecten van transparantie

In het onderzoek en het discours over transparantie wordt veelal aangenomen dat transparantie allerlei positieve effecten met zich meebrengt, voor verschillende aspecten van het democratische proces. Zo wordt aangenomen dat transparantie vertrouwen verhoogt in de overheid (Hood & Heald 2006); dat het leidt tot betere overheidsperformance, door het corrigerend karakter ervan (Jilke et al 2019; Meijer 2005) en dat het leidt tot verbeterde accountability (Politt & Bouckaert 2004, Bovens 2010). Ook heeft transparantie de potentie om bij te dragen aan burgerparticipatie (Meijer et al 2012), citizen empowerment en het versterken van de informatiepositie van burgers en stakeholder-organisaties (Hood & Heald 2006; Ruijter et al 2024).

Tegelijkertijd is in de wetenschappelijke literatuur lang niet altijd duidelijk of, en in welke omstandigheden, transparantie welke effecten heeft (Porumbescu et al 2022, Tai 2021). Dervin (1994) identificeert in de relatie tussen openbaar gemaakte informatie en effecten ten behoeve van de democratie, verschillende onderliggende aannames. Volgens Dervin (1994) wordt in het algemeen aangenomen dat a) informatie belangrijk is voor het goed functioneren van een democratie, b) dat wanneer informatie beschikbaar is de *waarheid vanzelf* bovenkomt, c) dat als de informatie beschikbaar is, deze ook *toegankelijk* is voor *alle* burgers, d) dat *ongelijkheid in informatie voorkomen* moet worden en als deze er wel is dan e) moeten er *middelen* worden ingezet om deze ongelijkheid op te heffen. Dervin (1994), maar ook recenter onderzoek (Ruijter et al 2024; Schwoerer 2022), laat echter zien dat deze veronderstellingen niet zo vanzelfsprekend zijn – bijvoorbeeld omdat overheidsinformatie niet altijd beschikbaar, relevant of toegankelijk is, of

omdat burgers niet altijd over de tijd, interesse, expertise of vaardigheden beschikken om informatie op te zoeken en te gebruiken.

Daarnaast is er tot nu toe beperkt empirisch onderzoek dat specifiek toetst of en wanneer transparantie dan daadwerkelijk zulke positieve effecten heeft, en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn. Wetenschappelijke empirische studies richten zich vooral op voorwaarden of *antecedenten* voor transparantie. Veel minder empirische studies gaan over de *effecten* of *uitkomsten* van transparantie (Porumbescu et al 2022, Tai 2021).

Uit de studies die de effecten van transparantie wel onderzoeken, blijkt dat veel factoren een rol spelen of transparantie daadwerkelijk tot de beoogde doelen leidt. Zo laten onderzoeken naar de effecten van transparantie, bijvoorbeeld op vertrouwen, accountability, en overheidsperformance, zien dat die effecten complex en onduidelijk zijn, en sterk afhankelijk van context (Porumbescu et al 2022).

Onderzoek van De Fine Licht rondom gezondheidsbeleid laat bijvoorbeeld zien dat transparantie, tegen verwachtingen in, ook een *negatief* effect op vertrouwen in de overheid kan hebben (2011, zie ook Porumbescu 2017), en dat dit deels afhangt van de toon en framing van informatie (2011). Als positieve redenen voor een beslissing worden benadrukt zijn mensen eerder geneigd om de procedure en de beslissing zelf te accepteren (De Fine Licht 2011). Wat betreft overheidsperformance lijkt transparantie bij publieke organisaties juist te leiden tot meer focus op de korte termijn en op het verbeteren van het organisatie-*imago*, in plaats van verbeterde performance op de lange termijn (Rauh 2016; Porumbescu et al 2022). Qua samenwerking tussen burgers en overheid laat onderzoek zien dat transparantie wel bijdraagt aan meer *kansen* voor samenwerking tussen overheden en tussen overheden en externe stakeholders, maar dat de informatiehuishouding en data governance wel op orde moet zijn om dit te kunnen bereiken (Bertot et al 20). Wat betreft burgerparticipatie laat onderzoek wel een effect zien op verbeterd *begrip* van bijvoorbeeld beleidsthematiek onder burgers, maar dit leidt niet per se tot verhoogde participatie (Chun & Cho 2012). Deze effecten blijken sterk afhankelijk te zijn van de gebruikte *vorm* van transparantie (Chun & Cho 2012) en van of burgers de informatie daadwerkelijk gebruiken – en dat valt vaak tegen (Meijer 2005).

Daarnaast draagt transparantie niet altijd evenredig bij aan verschillende doelen; kan het soms positief bijdragen aan het ene beoogde doel, maar tegelijkertijd een tegenovergesteld effect hebben op het andere beoogde doel. Onderzoek van Porumbescu et al. (2017) laat bijvoorbeeld zien dat overzichtelijk gepresenteerde informatie over bepaald beleid bijdraagt aan beter *begrip* bij burgers van dat beleid, maar tegelijkertijd ook kan leiden tot verminderde *acceptatie* en *support* voor dat beleid. En zoals eerder genoemd, laat onderzoek van De Fine Licht (2011) zien dat transparantie het vertrouwen en de ervaren legitimiteit onder burgers ook kan verminderen: in deze experimentele studie leidde *meer* informatie over besluitvormingsprocessen rondom gezondheidsbeleid tot verlaagd vertrouwen bij burgers. In zo'n geval wordt het beoogde transparantiedoel van verbeterd vertrouwen – in ieder geval op korte termijn – niet bereikt, integendeel. Maar het transparantiedoel van laten controleren van overheidsperformance en burgers actief mee laten kijken en denken met besluitvorming, wordt wel bereikt (en zou op

langere termijn mogelijk wel kunnen leiden tot verhoogd vertrouwen, bijvoorbeeld door responsiever beleid).

De wetenschappelijke literatuur is dus niet eenduidig over de effecten van transparantie. Voor betekenisvolle transparantie is het van belang om de beoogde doelen van actieve openbaarmaking helder te hebben en bewust te zijn van welke factoren de doeltreffendheid van betekenisvolle transparantie beïnvloeden. Hier gaan we in de volgende paragrafen op in.

2.2.3. Van formele en effectieve transparantie naar betekenisvolle transparantie

In de vorige paragraaf zagen we dat transparantie niet altijd doeltreffend is. In de wetenschappelijke literatuur wordt dan ook een onderscheid gemaakt tussen *formele* en *nuttige* transparantie, waarbij formele transparantie gezien wordt als voldoen aan wettelijke verplichtingen, en nuttige transparantie als daadwerkelijk bijdragen aan accountability, efficiëntie, vertrouwen, et cetera (Cucciniello & Nasi, 2014). Of, tussen *nominale* en *effectieve* transparantie, waarbij nominale transparantie zich enkel richt op de beschikbaarheid van informatie op een openbaar platform, en effectieve transparantie gaat over informatie die effectief gebruikt wordt om bij te dragen aan wenselijke uitkomsten (Heald 2006; Cuccinello et al 2017).

Studies die zich richten op effectieve transparantie spreken van een informatiestroom van zender naar ontvanger en richten zich specifiek op wie toegang heeft tot de informatie en of de ontvanger dit ook kan gebruiken om te participeren (Cuccinello et al 2017; Meijer et al 2012). Volgens deze literatuurstroming is één van de voorwaarden van effectieve transparantie dat er sprake is van afstemming tussen interne en externe transparantie (Heald 2006; Ruijter & Huff 2016). Dat wil zeggen dat burgers weten wat er intern bij de overheid gebeurt (Heald, 2012) en dat overheidsorganisaties weten wat er extern, buiten hun organisaties leeft (Heald 2012), zodat er aansluiting is tussen de informatieaanbod en behoeften.

Onderzoek laat daarnaast zien dat overheidsmedewerkers vaak geneigd zijn om transparantie te zien in termen van technische aspecten (zoals het tegemoetkomen aan juridische eisen, of zoveel mogelijk informatie systematisch openbaar te maken), en niet in termen van bijvoorbeeld vindbaarheid, toegankelijkheid, bruikbaarheid en relevantie voor burgers (Park & Blenkinsopp, 2017). Burgers lijken daarentegen vooral behoefte te hebben aan concrete informatie over voor hen belangrijke en relevante thema's (zoals informatie over publieke dienstverlening), terwijl overheidsmedewerkers vooral nadruk leggen op gedetailleerde en alles-beslaande (maar daarmee minder bruikbare) informatievoorziening (Cucciniello & Nasi 2014). De informatie die aangeboden wordt is dan ook vaak niet in lijn met de informatiebehoeften van burgers (Cucciniello en Nasi 2014). Als die aansluiting er niet is, kan dit betekenen dat burgers eigenlijk weinig tot geen gebruik maken van de overheidsinformatie die overheden juist voor hen publiceren (Porumbescu et al 2022; Wirtz et al. 2017).

Op basis van het voorafgaande definiëren wij *betekenisvolle transparantie* in dit onderzoek *de beschikbaarheid van informatie over een overheidsorganisatie - die vindbaar, toegankelijk, relevant en bruikbaar is - en burgers in staat stelt om de interne werking en prestaties van de organisatie (beleid, beslissingen, procedures, dienstverlening) te monitoren en hun eigen informatiepositie te versterken*. Transparantie behelst dus meer dan het passief of actief openbaar maken van informatie. Het is

van belang dat overheidsorganisaties duidelijk formuleren wat zij met transparantie beogen te bereiken en daarbij ook *aansluiting* vinden op behoeften van burgers bij het actief openbaar maken van informatie. Wat die behoeften dan precies zijn, is ook niet altijd eenduidig. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

2.3. EXTERNE ASPECTEN VAN BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE (1): INFORMATIEBEHOEFTE

2.3.1. Informatiebehoeften van burgers

Wat precies de informatiebehoeften van (verschillende groepen) burgers zijn is niet veel onderzocht. In de transparantieliteratuur is vooral aandacht voor de *aanbod* kant (Cucciniello en Nasi 2014); welke informatie maken overheden openbaar, en op welke manier? De aandacht voor de *vraag* kant – de informatiebehoeften van burgers – is echter beperkt (Cucciniello en Nasi 2014).

De studies die wel kijken naar burgerbehoeften geven belangrijke eerste inzichten: burgers hebben vooral behoefte aan *vindbare, toegankelijke, bruikbare* en *relevante* informatie over kwesties die hen direct aangaan (Park & Blenkinsopp, 2017; Cucciniello & Nasi, 2014; Wirtz, Weverer, & Rösch, 2019; Ruijter et al 2024). Welke informatie daaraan voldoet lijkt in de literatuur echter contextafhankelijk (Ruijter et al., 2017; Ruijter et al., 2024) en *persoonsafhankelijk* (Piotrowski & Van Ryzin, 2007). Bovendien zijn de informatiebehoeften van burgers die in deze studies naar voren komen niet eenduidig, zowel in termen van de mate waarin burgers *überhaupt* interesse hebben in (toegang tot) overheidsinformatie, als in termen van *welke* informatie ze graag willen weten (Piotrowski & Van Ryzin, 2007).

Een studie onder burgers in een gemeente in Italië laat bijvoorbeeld zien dat zij vooral behoefte hebben aan financiële en politieke informatie op lokale overheidswebsites – maar de gebruikte sample in die studie bestaat enkel uit universitaire master- en professionele masterstudenten, wat niet veel zegt over andere groepen burgers (Cucciniello & Nasi, 2014). Daarnaast is de gebruikte survey-methode, met een beperkt aantal gesloten antwoordopties qua informatiebehoeften, ook beperkend voor een goed inzicht in de daadwerkelijke behoeften van burgers. Een studie over lokale overheden in Amerika laat zien dat burgers vaak behoefte hebben aan fiscale informatie en informatie rondom veiligheid, en laat ook zien dat verschillen in informatiebehoeften onder burgers gerelateerd zijn aan hun leeftijd, inkomensniveau, geslacht, en mate van vertrouwen in de overheid (Piotrowski & Van Ryzin, 2007). Maar, ook deze studie richt zich op een beperkt aantal informatiecategorieën, en vraagt niet naar bijvoorbeeld informatiebehoeften rondom beleidskwesties, performance, etc.

Ook 'Nederlandse burgers' zijn geen homogene groep. Dat maakt het vinden van duidelijke maatstaven van informatiebehoeften ingewikkeld. Een aantal studies geeft daarmee wel het belang aan van het *actief ophalen en monitoren van informatiebehoeften* van burgers; eventueel te werken met 'vaak gezochte queries' op overheidswebsites, te analyseren waar burgers veelal naar op zoek zijn, en manieren in te bouwen om te meten waar burgers naar zoeken zonder het te kunnen vinden (Cucciniello & Nasi, 2014) – om zo het aanbod te kunnen aanpassen op de vraag. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek naar de *vraag* komt van Zahn en Munyasya (2024). Zij

onderzochten informatiebehoeften onder Nederlandse burgers met een representatieve steekproef. Ze vonden onder andere dat de ruime meerderheid (78%) (groot) voorstander was van actieve openbaarmaking van overheidsinformatie, dat het merendeel de voornaamste waarde daarvan zag in de mogelijkheid voor burgers om de overheid te kunnen controleren, én dat de ruime meerderheid (70%) voorstander was van het vaker gebruiken van deze methode om input en behoeften van burgers op te halen.

2.3.2. Inhoud van informatie

Een belangrijke factor die bepalend is voor betekenisvolle transparantie is het *type* informatie dat actief openbaar gemaakt wordt. Als we het hebben over type informatie, dan zijn er een aantal indelingen die kunnen helpen inzicht te geven in waaruit te kiezen valt. Let op: dit gaat dus niet over *documenttype*, maar over verschillende type *onderwerpen* rondom het overheidswezen – verschillende type thema's. Zo stellen Grimmelikhuijsen en Welch (2012) dat transparantie kan gaan over drie categorieën van informatie:

1. besluitvorming en besluitvormingsprocessen;
2. beleid en beleidsinhoud;
3. beleidsuitkomsten en -effecten.

Cucciniello en Nasi (2014) noemen vier *dimensies* van informatie openbaarmaking (zie ook Cucciniello et al 2012, Pina et al. 2010):

1. institutionele dimensie: de mate van transparantie over de doelstellingen en activiteiten van de overheid, haar institutionele activiteiten en de informatie die zij wettelijk verplicht is te publiceren;
2. politieke dimensie: de mate van transparantie rondom informatie over politieke vertegenwoordigers, hun politieke mandaat en activiteiten, en andere informatie, zoals afwezigheid bij raadsvergaderingen en hun salaris;
3. financiële dimensie: mate van transparantie met betrekking tot het gebruik van financiële middelen, de solvabiliteit van overheden en andere financiële kwesties;
4. dienstverlening dimensie: mate van transparantie rondom de prestaties van overheden bij het leveren van diensten aan burgers en bedrijven.

Hood en Heald (2006) spreken daarnaast over *monitoring-oriented* informatie: informatie met een nadruk op accountability als doel, versus *collaboration-oriented* informatie: informatie met een nadruk op civic engagement, burgerparticipatie en samenwerking als doel.

Onderzoek laat zien dat betekenisvolle transparantie ook afhankelijk is van het *thema* waarover informatie wordt gedeeld. Of transparantie over beleidskwesties bijdraagt aan verhoogd vertrouwen en ervaren legitimiteit, is bijvoorbeeld afhankelijk van het specifieke beleidsthema. Zo kan transparantie over een politiek beladen onderwerp of taboe thema een negatief effect hebben op acceptatie, maar een minder 'high stakes' thema juist een positief effect (De Fine Licht 2014, zie ook Porumbescu et al. 2017). Daarnaast spreken Enthoven en Martis (2025) over persoonlijke en maatschappelijke informatie: bij persoonlijke informatie gaat het de burger als individuele

gebruiker van overheidsdiensten en bij maatschappelijke informatie gaat het om grotere maatschappelijke thema's en het collectief nut.

In onderzoek onder Nederlandse burgers (Zahn & Munyasya 2024) komt ook naar voren dat informatiebehoefte divers zijn. Dit onderzoek richt zich op informatiethema's die gekoppeld zijn aan werkprocessen van de overheid zoals beleid, dienstverlening, inspectie, kennisopbouw, registeren en interne bedrijfsvoering. Deze indeling komt deels overeen met beleid zoals benoemd door Grimmelikhuijsen & Welch (2012) en met Cuccuniello & Nasi (2014) als het gaat om dienstverlening en institutionele dimensie. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste burgerbehoefte liggen bij actuele beleidsthema's en thema's zoals registratie en gebruik van persoonsgegevens; bij informatie over hoe besloten wordt welke burgers recht hebben op bepaalde dienstverlening zoals toeslagen; hoe de overheid bedrijven controleert op uitstoot en vervuiling en welke informatie zij hebben over klimaatverandering, en hoe de overheid burgers en organisaties controleert op fraude. Dit is slechts een selectie van de bevindingen. Het onderzoek laat meer informatiethema's zien waarin burgers vooral geïnteresseerd zijn, maar het illustreert dat behoeften liggen bij verschillende aspecten van overheidswerk: van dienstverlening, tot inspectie en handhaving, tot privacy en gebruik van persoonsgegevens.

2.3.3. *Vorm van informatie*

Een tweede belangrijke factor die bepalend kan zijn voor betekenisvolle transparantie, is de kwaliteit en de *vorm* ervan. Park en Blenkinsopp (2017) laten zien dat burgerpercepties van overheidstransparantie vooral gaan over of informatie *toegankelijk* en *bruikbaar* is. Dit gaat over begrijpelijkheid, maar ook over vindbaarheid, tijdigheid, relevantie, en betrouwbaarheid (2017, zie ook Douglas en Meijer 2016; Michener & Bersch 2013).

Jordan et al. (2017) laten daarnaast het belang zien van begrijpelijkheid van informatie en hoe de informatie vormgegeven is. Ook Porumbescu et al. (2017) benadrukken het belang van de vorm waarin informatie gepresenteerd wordt: in een experimentele studie zagen zij dat informatie in bullet-vorm beter begrepen werd door burgers en bijdroeg aan meer begrip over bepaald beleid, dan informatie gepresenteerd als doorlopende tekst. Uit het onderzoek van Zahn & Munyasya (2024) komt naar voren dat Nederlandse burgers de voorkeur geven aan informatie die bestaat uit cijfers, ruwe data en interactieve websites.

Ook de toon en zogenoemde 'kleur' van informatie is van belang (De Boer en Eshuis, Douglas en Meijer 2016). Is de informatie neutraal, of gekleurd? Belangrijk om hierop te merken is dat informatievervalsing, bijvoorbeeld rondom beleidskeuzes, altijd gekleurd is: er moeten altijd keuzes gemaakt worden over wat wel en wat niet, en op welke manier informatie geopenbaard wordt (Grimmelikhuijsen 2012, Douglas en Meijer 2016, zie ook Stone 2002, Moore 2017). Dat betekent overigens niet dat informatie altijd met een doelbewuste intentie op een bepaalde manier gekleurd wordt. Desondanks vereisen informatieselectie en -presentatie bepaalde keuzes, en die hebben ook impact op hoe burgers de informatie waarderen. Zo laat onderzoek door Chen en Cho (2019) zien dat *collaboration-oriented* informatie, gericht op participatie op burgers kan overkomen als marketing; als minder objectief en geloofwaardig dan de zogenoemde *monitoring-*

oriented informatie gericht op verantwoording (in: Porumbescu et al 2023). De (ervaren) toon van gedeelde informatie is dus van groot belang.

Om organisaties te helpen in het ontwikkelen van effectieve betekenisvolle transparantie stellen Capelli et al. (2013) dan ook een *Transparency Maturity Model* voor, met daarin vijf fasen van volwassenheid om informatie openbaar te maken:

1. *Opaque*: de organisatie verschaft toegang tot informatie aan de buitenwereld op een niet-systematische manier.
2. *Disclosed*: de organisatie verschaft toegang tot informatie, maar die is niet per se makkelijk te begrijpen, of responsief op input en feedback van externe stakeholders.
3. *Comprehended*: de organisatie verschaft toegang tot begrijpelijke informatie, wat meer transparantie en engagement faciliteert.
4. *Reliable*: de organisatie zorgt voor *controleerbaarheid* van de verstrekte informatie.
5. *Participative*: de organisatie faciliteert een doorlopende dialoog met externe stakeholders over de verschafte informatie.

Kortom, voor het maken van keuzes rondom actieve openbaarmaking van informatie, zodat dit bijdraagt aan *betekenisvolle* transparantie, is de wetenschappelijke literatuur niet eenduidig. De literatuur benadrukt dat betekenisvolle transparantie gericht zou moeten zijn op aansluiten bij verschillende informatiebehoeften van burgers. Tegelijkertijd constateren we dat de literatuur (nog) geen inzicht biedt in wat burgers precies willen. Er zijn verschillende indelingen mogelijk op het gebied van de inhoud van informatie. Het transparantie volwassenheidsmodel (Capelli et al., 2013) laat verschillende stadia zien waarbij overheidsorganisaties kunnen streven naar een *doorlopende dialoog* met burgers om te kunnen achterhalen wat de informatiebehoeften van burgers zijn. Daarnaast laat de literatuur het belang zien van informatie vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk aangeboden wordt.

2.4 EXTERNE ASPECTEN VAN BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE (2): INFORMATIE VOOR ALLE BURGERS

Dit onderzoek richt zich op de doelgroep burgers. Burgers zijn geen homogene groep. We zien binnen de literatuur verschillende indelingen naar rollen en groepen. De commissie Wallage benadrukt in haar Rapport *In dienst van de democratie* (2001) het belang van actieve openbaarheid en onderscheidt verschillende rollen van burgers: burgers als kiezers, als coproducten van beleid, als klanten van dienstverlening en als onderdanen. Dit rapport onderscheidt ook verschillende stijlen: inactieve burgers, plichtsgetrouwe burgers, pragmatische burgers en maatschappijkritische burgers. Daarnaast heeft de commissie specifiek aandacht voor migrantenburgerschapstijlen en intermediaire organisaties die de belangen behartigen van migranten.

De commissie geeft aan dat het vanuit democratisch oogpunt van belang is om actief contact te zoeken met verschillende doelgroepen – ook de moeilijk te bereiken groepen. De Maatschappelijk Coalitie over Informatie Gesproken (2022) concludeert dat er nadien weliswaar is gekeken naar de informatiebehoeften van burgers als klant, bijvoorbeeld bij het verstrekken van paspoorten, maar

dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar behoeften van burgers in andere rollen, dan wel naar verschillende groepen burgers. In de wetenschappelijke literatuur rondom transparantie worden weliswaar verschillende groepen onderscheiden zoals media, ondernemers, kennisinstellingen en burgers (Michener et al 2018), maar worden burgers overwegend als een homogene groep beschouwd.

Literatuur rondom (digitale) inclusie maakt onderscheid tussen verschillende groepen *kwetsbare* burgers, bijvoorbeeld naar migratieachtergrond, opleiding, geografische spreiding, digitale vaardigheden, gender, laaggeletterdheid, leeftijd, en fysieke en mentale beperkingen, of een combinatie hiervan (Bonevski et al 2014; Kuran et al 2020; Ruijter et al 2023). Daarbij is digitale inclusie afhankelijk van motivatie, toegang, vaardigheden en gebruik (Boerkamp et al 2024). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat wat onder kwetsbare groepen wordt verstaan situatieafhankelijk is, en dynamisch in de tijd (Kuran et al 2020). Overheden zouden zich dan ook minder moeten richten op het definiëren van kwetsbare groepen, en meer op kwetsbare *situaties*, en het identificeren van elementen die bijdragen aan kwetsbare situaties waarin mensen terecht kunnen komen (Kuran et al 2020; Pérez-Escolar & Canet 2022).

Op basis van deze inzichten in de literatuur kiezen we er in dit rapport in eerste instantie voor om groepen burgers in te delen naar hun situatie; of de beschikbare informatie aansluit op hun informatiebehoefte, waarin we de dimensies *inhoud* en *vorm* centraal stellen (zie Tabel 1). Deze indeling biedt de mogelijkheid om rekening te houden met verschillende rollen, kenmerken en achtergronden van mensen, maar richt zich op de situatie waarin mensen zich bevinden en waar actieve openbaarmaking op kan worden afgestemd. Bijvoorbeeld, voor maatschappijkritische dan wel ontevreden burgers kan de vorm van informatie aansluiten, maar de inhoud van de informatie niet (Van Twist et al 2023). Voor burgers met een visuele beperking, lage digitale vaardigheden of beperkte kennis van de Nederlandse taal, sluit de vorm van overheidsinformatie via Nederlandstalig websites mogelijk niet aan, en kan de inhoud al dan niet relevant voor hen zijn (Lee et al 2018). Voor kleine ondernemers kan de vorm aansluiten maar mogelijk de inhoud van overheidsinformatie wel of niet. Voor plichtsgetrouwe burgers kan de informatie en vorm aansluiten. We merken hierbij op dat het gaat om een heuristische indeling en dat in de praktijk groepen niet altijd in één cel te plaatsen zijn.

In de literatuur zien we dat er verschillende doelgroepindelingen zijn. In dit rapport kiezen we voor een *situatiegerichte* benadering op basis van vorm en inhoud, die we gebruiken voor respondentselectie, en die we verder onder de loep nemen in het empirische deel van het onderzoek.

Tabel 1: Verschillende groepen burgers

Vorm <i>Inhoud</i>	Vorm sluit aan bij doelgroep	Vorm sluit niet aan bij doelgroep
<i>Inhoud sluit aan bij doelgroep</i>	Voor deze burgers is de overheidsinformatie toegankelijk, zij kunnen deze informatie toepassen en de informatie sluit aan bij wat zij willen weten.	Voor deze burgers is de overheidsinformatie niet toegankelijk, zij zijn niet in staat om informatie toe te passen maar de informatie sluit wel aan bij wat zij willen weten.
<i>Inhoud sluit niet aan bij doelgroep</i>	Voor deze burgers is de overheidsinformatie toegankelijk, zij kunnen deze informatie toepassen maar de informatie sluit niet aan bij wat zij willen weten.	Voor deze burgers is de overheidsinformatie niet toegankelijk, zij zijn niet in staat om de informatie toe te passen en de informatie sluit ook niet aan bij wat zij willen weten.

2.5. EXTERNE ASPECTEN VAN BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE (3): ROL VAN INTERMEDIARIS

In de wetenschappelijke literatuur wordt ook aandacht besteed aan de doelgroep intermediairs, of “infomediars”. Dit zijn intermediaire partijen die een rol spelen bij het afstemmen van vraag en aanbod; ofwel vorm en inhoud van overheidsinformatie beter laten aansluiten op verschillende doelgroepen (Ruijter et al 2024). Dit kan bijvoorbeeld gaan om journalisten, kennisinstellingen of maatschappelijke middenveld zoals bedrijven, civil society organisaties en bibliotheken (Frank & Waddell 2014; Giest & Samuels 2023). Deze organisaties kunnen vooral van belang zijn voor burgers in kwetsbare situaties (Janssen et al 2014; Frank & Waddell 2014; Ruijter et al 2024; Yoon et al 2018). Dit onderzoek richt zich vooral op intermediairen in het maatschappelijke middenveld.

Deze intermediaire organisaties kunnen verschillende rollen hebben, zoals een coördinerende informatierol tussen overheid en burgers, een ondersteunende rol voor inwoners door de overheidsinformatie toegankelijker te maken, maar ook als belangbehartiger van burgers of bemiddelaar en ten slotte als partij die samenwerkt met overheid en burgers om gezamenlijk tot oplossingen te komen voor vraagstukken op basis van informatie (Frank & Waddell 2014; Ruijter et al 2024). Tegelijkertijd geven onderzoeken ook aan dat de intermediair ook een “extra (machts) laag” en afhankelijkheid creëert tussen overheid en burger, waarbij de intermediair mogelijk ook eigen belangen heeft (Schrock & Schaffer 2017; Ruijter et al 2024).

Concluderend lijken intermediaire organisaties verschillende rollen te kunnen vervullen in het bereiken en toegankelijk maken van informatie voor verschillende doelgroepen. Tegelijkertijd moet een balans worden gezocht tussen deze rollen en de mogelijke afhankelijkheid die kan ontstaan van deze organisaties.

2.6. INTERNE ASPECTEN VAN BETEKENISVOLLE TRANSPARANTIE: VOORWAARDEN EN BARRIERES

Tot slot blijkt uit de literatuur dat diverse *interne* aspecten ook van invloed kunnen zijn op actieve openbaarmaking en betekenisvolle transparantie. Hoewel dit niet het zwaartepunt is van ons onderzoek, is het wel relevant om dit mee te nemen, om zo te begrijpen welke voorwaarden of barrières er aan de kant van de overheid bestaan in het werken aan betekenisvolle transparantie.

In een review van de transparantieliteratuur concluderen Porumbescu et al. (2022) dat, om de effecten van transparantie beter te begrijpen, er een gelaagde benadering nodig is. Deze gelaagde benadering combineert aandacht voor *institutionele* factoren (zoals wet- en regelgeving – het macroniveau), *organisationele* factoren (zoals cultuur, managementinterventies, en informatiehuishouding – het mesoniveau), en ook *individuele* factoren, zoals gedrag, ideeën, en wensen (van ambtenaren én van burgers – het microniveau). Hoewel deze indeling behulpzaam kan zijn, is er ook overlap tussen de niveaus, en zijn factoren op het ene niveau vaak dicht gerelateerd aan factoren op het andere niveau. Zo hebben organisatiecultuur en acties van management uiteraard een impact op de individuele acties en ervaringen van ambtenaren, bijvoorbeeld.

Het macroniveau heeft betrekking op de formele en informele instituties, zoals wet- en regelgeving en institutionele normen over transparantie. In de literatuur worden meerdere factoren onderscheiden die op dit niveau kunnen bijdragen aan sterkere overheidstransparantie. Eén van de belangrijkste hierin zijn technologie en ontwikkelingen daarin. Nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals AI-toepassingen, kunnen potentieel helpen bij het gemakkelijker toegankelijk maken van digitale archieven (Jaillant & Rees, 2023). Het aanleggen van dergelijke archieven en registers worden – althans in theorie – eenvoudiger door technologie.

Daarnaast is politieke druk, politieke kleur, en de toon van het publieke debat over transparantie van belang: die kan bepalend zijn voor de inhoud en de toon van openbaarmaking; of daarin meer gefocust wordt op zogenoemde *monitoring-oriented* informatie, of op *collaboration-oriented* informatie (Grimmelikhuisen & Welch, 2012; Garrido-Rodriguez et al. 2017).

Op mesoniveau zijn belangrijke factoren voor transparantie gerelateerd aan bijvoorbeeld het organisatiebeleid en managementpraktijken rondom de inrichting van openbaarmaking. Factoren die invloed hebben op dit analyiseniveau zijn bijvoorbeeld bepaalde managementinterventies die handvaten bieden of een bepaalde richting opsturen voor de aanpak van openbaarmaking – bijvoorbeeld, het aanmoedigen van meer *commitment* onder werknemers over transparantie (Meijer et al., 2014) en het werken met *transparency-by-design* (Janssen et al., 2017).

Ook hier is technologie, in de vorm van bijvoorbeeld de informatiehuishouding binnen een organisatie, een cruciale factor (Porumbescu et al., 2022). Daarnaast zijn ook andere actoren in de organisatie van belang. Ruijter (2017) laat bijvoorbeeld zien dat communicatieambtenaren een verbindende schakel zijn tussen wetgevingsverplichtingen enerzijds en communicatie naar het publiek anderzijds. Tegelijkertijd bestaat er ook het risico dat een te sterke focus op communicatie

leidt tot een verstoring van informatie (2017; vergelijk Chen & Cho, 2019, over burgerpercepties van *monitoring-* versus *collaboration-oriented* informatie).

Enkele onderzoeken richten zich ook op het belang van organisatiecultuur voor het openbaar maken van informatie (Bolivar et al 2013; Ortiz-Rodriguez et al 2018; Ruijter & Huff 2017). Uit onderzoek blijkt dat een organisatiecultuur die zich kenmerkt door het proactief oplossen van problemen gericht op consensus en participatie, in plaats van een reactieve cultuur die oplossingen oplegt, een positief effect heeft op transparantie (Ortiz-Rodriguez et al 2018). Ruijter & Huff (2017) laten het belang zien van een *open* cultuur voor betekenisvolle transparantie. Om deze open organisatiecultuur te bereiken is een netwerkbenadering van belang die gericht is op interne en externe samenwerking, op leren van medewerkers en op het delen van kennis tussen verschillende afdelingen in de organisatie. Ook het ontwikkelen van een visie op openheid en wat dit betekent voor organisatiestructuren en processen, en het uitvoeren van pilotprojecten is van belang voor een open cultuur (Ruijter & Huff, 2017).

Op microniveau gaat het om percepties, attitudes en gedragingen van individuele ambtenaren en burgers die interactie hebben met de overheid ten aanzien van transparantie. Op dit analyiseniveau wordt vooral gekeken naar wat attitudes over transparantie zijn en tot wat voor gedrag dit leidt. Zoals eerder besproken, toont onderzoek aan dat wat overheidsmedewerkers als belangrijk zien over transparantie (met een focus op technische aspecten en tegemoetkoming aan wet- en regelgeving) anders is dan wat burgers zien als belangrijk (met een focus op relevantie en bruikbaarheid, Cucciniello, Nasi et al., 2014, 2015; Park & Blenkinsopp, 2016). Er is kortom een mismatch tussen de informatiebehoefte en het informatieaanbod. Op microniveau is mogelijk ook de perceptie en het vertrouwen van ambtenaren in burgers van belang (zie ook Park & Blenkinsopp, 2016).

Concluderend is het, als we zoeken naar de juiste invulling van actieve openbaarmaking en betekenisvolle transparantie, behulpzaam om ook rekening te houden met factoren *binnen* de overheid. Interne factoren, op macro-, meso-, en microniveau, kunnen bijdragen aan betekenisvolle transparantie, maar kunnen dat ook juist in de weg staan. Hoewel we in het streven naar aansluiting op burgerbehoeften vooral kunnen focussen op wat er speelt aan de externe kant (informatiebehoeften van burgers), is het ook belangrijk om te herkennen en erkennen wat er speelt aan de interne kant, om zo te vinden hoe en waar intern en extern elkaar het best kunnen ontmoeten.

2.7. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES LITERATUURSTUDIE

Onder betekenisvolle transparantie verstaan wij *de beschikbaarheid van informatie over een overheidsorganisatie – die vindbaar, toegankelijk, relevant en bruikbaar is – en burgers in staat stelt om de interne werking en prestaties van de organisatie (beleid, beslissingen, procedures, dienstverlening) te monitoren en hun eigen informatiepositie te versterken*. Dit betekent voor overheden dat zij informatie actief openbaar maken die bijdraagt aan een verbeterde informatiepositie van burgers en aansluit op behoeften van burgers, zowel qua inhoud als qua vorm. Dit betekent voor burgers dat zij toegang hebben tot actief openbaar gemaakte overheidsinformatie die voor hen relevant en bruikbaar is, en dat zij de informatie kunnen gebruiken voor verschillende aspecten van het

democratische proces, zoals inspraak en participatie, controle en verantwoording van overheidsfunctioneren, of beter geïnformeerde keuzes over de eigen leefomgeving. Overheden kunnen hieraan bijdragen door middel van actieve openbaarmaking van informatie.

Voor het waarborgen van betekenisvolle transparantie kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe aspecten van transparantie. Externe aspecten behelzen voornamelijk de informatiebehoefte van burgers. Interne aspecten behelzen factoren binnen de overheid die betekenisvolle transparantie (en de aansluiting op burgerbehoefte) helpen of hinderen, en zitten zowel op micro-, meso-, als macroniveau. Intermediaire organisaties kunnen een brug vormen in de afstemming tussen interne en externe aspecten.

Voor betekenisvolle transparantie is het enerzijds van belang om informatie actief openbaar en beschikbaar te maken. Hierbij kunnen regels en wetgeving, zoals de Woo, faciliteren. Dit past binnen wat wij een juridische logica noemen. Een dergelijke logica blijkt volgens de literatuur sterk aanwezig bij overheidsorganisaties, waar gericht wordt op technische aspecten van openbaarmaking, het voldoen aan wetgeving, en het compleet zijn in het openbaren van informatie volgens vereiste categorieën (Ruijter & Meijer 2017).

Formele transparantie, gebaseerd op regels en het beschikbaar maken van informatie, is echter nog geen *effectieve* transparantie, hebben we gezien (Heald 2006; Cuccinello et al. 2017). De wetenschappelijke literatuur laat zien dat de relatie tussen transparantie en beoogde effecten niet altijd eenduidig is; daarnaast blijkt dat transparantie verschillende doelen kan dienen. Het is daarom van belang om de beoogde doelen van actieve openbaarmaking helder te hebben. Doelen gericht op burgers – zoals het versterken van hun informatiepositie, het vermogen om de overheid te controleren en actieve deelname aan democratische processen – vereisen naast een juridische logica dan ook een bredere normatieve en communicatieve benadering, die de ontvanger in staat stelt om de informatie te gebruiken ten behoeve van deze democratische processen. Dit is wat wij een communicatieve logica noemen. Hierbij wordt ook het belang van aansluiting op informatiebehoefte van burgers belicht, zodat actieve openbaarmaking daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van de informatiepositie van burgers. Een dergelijke communicatieve logica is dus een cruciale aanvulling op de juridische logica in de invulling van actieve openbaarmaking. Wat die informatiebehoefte zijn, is niet eenduidig op te maken uit de literatuur. Wel weten we dat burgers geïnteresseerd zijn in bruikbare, toegankelijke informatie over bijvoorbeeld beleid (vorming en uitkomsten), besluitvorming, politieke informatie, dienstverlening en financiële informatie. Tot slot zijn burgers geen homogene groep maar kan een heuristisch onderscheid gemaakt worden in de situatie van groepen burgers voor wie inhoud en vorm al dan niet aansluiten.

3. Onderzoeksaanpak

Uit de literatuurstudie blijkt dat er nog slechts beperkt onderzoek is gedaan naar betekenisvolle transparantie gericht op het actief openbaar maken van informatie die aansluit bij de behoeften van burgers. Het doel van dit empirisch deel van het rapport is er dan ook op gericht om meer inzicht te krijgen in hoe overheidsorganisaties effectief invulling kunnen geven aan actieve openbaarmaking zodat dit bijdraagt aan betekenisvolle transparantie.

Dit onderzoek is gebaseerd op 23 diepte-interviews met 32 respondenten. We hebben hierbij respondenten geselecteerd die aansluiten bij de indeling interne en externe aspecten van transparantie. 13 van de 32 personen waren ambtenaren werkzaam bij gemeenten, provincie, waterschap, ministeries en een ZBO die overwegend betrokken waren bij de implementatie van de Woo. Voor het selecteren van de respondenten is zoveel mogelijk rekening gehouden met een geografische spreiding over Nederland en met verschillende overheidslagen. 19 van de 32 personen bestonden uit personen werkzaam bij organisaties uit het maatschappelijke middenveld: vertegenwoordigers en belangenbehartigers van verschillende burgergroepen, belangenbehartigers gericht op maatschappelijke thema's, en organisaties die zich bezighouden met thema's rondom informatievoorziening en digitalisering. De organisaties zijn geselecteerd op basis van de missie van de organisatie in relatie tot de dimensies vorm en inhoud, zoals eerder geïdentificeerd in de literatuur (zie Tabel 1). De meeste organisaties zijn niet strikt in één cel te plaatsen en veelal was het van tevoren ook niet geheel duidelijk of de inhoud al dan niet aansluit bij de informatiebehoeften van de organisaties. Een organisatie die zich richt op het digitaal toegankelijker maken van informatie hadden we in eerste instantie geselecteerd in de cel rechtsboven en een organisatie die zich inspant voor meer informatie op een thema linksonder. Tijdens de gesprekken hebben we de tabel laten zien en gaven organisaties veelal aan meerdere groepen burgers te vertegenwoordigen die in twee cellen pasten. De dimensies gaven dan ook vooral richting voor de selectie om ervoor te zorgen dat de verschillende groepen vertegenwoordigd zijn in het onderzoek (zie Tabel 2).

Tabel 2: Overzicht respondenten diepte-interviews

	Vorm sluit aan bij behoeften doelgroep	Vorm sluit niet aan bij behoeften doelgroep
Inhoud sluit aan bij behoeften doelgroep	3 organisaties	6 organisaties
Inhoud sluit mogelijk niet aan bij behoeften doelgroep	3 organisaties	3 organisaties

De diepte-interviews waren gericht op het verkennen van de huidige stand van zaken, en het bespreken van een gewenste situatie in de toekomst. We zijn in deze gesprekken specifiek ingegaan op: 1) welke informatiebehoefte er zijn bij verschillende burgergroepen, 2) welke barrières en kansen van actieve openbaarmaking respondenten in het algemeen nu ervaren en hoe actieve openbaarmaking er in de toekomst uit zou kunnen zien en 3) wat de rol van intermediairs hierin is of kan zijn. Deze onderzoeksmethode geeft de mogelijkheid om dieper in te gaan op hoe informatiebehoefte eruitziet, en hoe respondenten (en de burgergroepen die zij vertegenwoordigen) actieve openbaarmaking ervaren.

We willen hierin het volgende expliciteren: het was nadrukkelijk *niet* onze bedoeling om met deze methode tot generaliseerbare uitspraken te komen over welke informatie thema's interessant zijn voor de gehele Nederlandse bevolking. Daarvoor zou een grootschalig enquête-onderzoek passend zijn (zie bijvoorbeeld Zahn & Munyasya 2024). Dergelijk grootschalig onderzoek kan ons echter geen *verdieping* bieden in ons begrip van burgerbehoefte. Immers grootschalig onderzoek is gebonden aan vastomlijnde, vooraf bepaalde antwoordcategorieën, en staat daardoor niet toe om meer bottom-up en inductief te werk te gaan. In dit onderzoek staat dan ook niet het identificeren van thema's centraal zoals het onderzoek van Zahn & Munyasya (2024) maar om het proces voor het maken van keuzes in actieve openbaarmaking door overheden te kunnen faciliteren. De onderzoeksmethode van deze diepte-interviews is daarom een waardevolle aanvulling op zulk grootschalig onderzoek, en vice versa.

Tot slot hebben we drie designworkshops gehouden met ambtenaren, experts en vertegenwoordigers van diverse doelgroepen en inwoners. Het doel van deze workshop was om de uitkomsten van zowel de literatuurstudie als de verdiepende interviews, te valideren door burgers en intermediaire organisaties en burgers met elkaar in gesprek te laten gaan over de resultaten en tot praktische aanbevelingen te komen. Aanvankelijk was het de bedoeling om één designworkshop op elk overheidsniveau te houden: lokaal, regionaal en nationaal. Bij het organiseren van deze workshops bleek dit zowel op regionaal als nationaal niveau binnen de tijd voor dit onderzoek niet haalbaar. Daarom zijn alle drie de designworkshops op lokaal niveau gehouden in het kader van open overheid evenementen die de gemeente Amsterdam en Den Haag organiseerden.

In Amsterdam zijn twee designworkshops van ca 1 uur gehouden tijdens een landelijk evenement met respectievelijk 14 en 18 deelnemers. Het betrof voornamelijk ambtenaren van verschillende gemeenten en ministeries, waarvan de helft ook inwoner was van Amsterdam, en een enkele inwoner (die geen ambtenaar was). We bespraken met de deelnemers of ze de uitkomsten uit de literatuurstudie en interviews herkennen. Vervolgens zijn we aan de slag gegaan op basis van design thinking (Romme & Meijer, 2020), om te komen tot praktische handvatten voor actieve transparantie voor overheden. Deelnemers werkten in groepjes aan een advies voor overheden voor nu en in de toekomst (zie voorbeelden in bijlage 1).

Daarnaast hebben we een verdiepende designsessie gehouden in Den Haag met 10 deelnemers: 4 gemeenteambtenaren en 6 inwoners die moeite hadden met toegang tot overheidsinformatie door hun beperkte (digitale) vaardigheden, een visuele of fysieke beperking of die moeite hadden met de Nederlandse taal. Tijdens deze sessie zijn, net als in de eerste sessie eerst de resultaten

van het onderzoek tot nu toe gepresenteerd en is gevraagd of overheidsambtenaren en inwoners verspreid over twee groepjes gezamenlijk tot een advies konden komen voor actieve openbaarmaking nu en in de toekomst. Daarnaast is een verdieping gemaakt door de aandacht ook te richten op welke informatie actief openbaar gemaakt zou moeten worden en hoe dit zou moeten gebeuren. Tijdens de sessies observeerden we dat de gevonden resultaten herkenbaar waren, daarnaast kwam er uit de sessies aanvullende uitkomsten die zijn meegenomen in het resultatenhoofdstuk.

4. Resultaten

4.1. INTRODUCTIE

In het bespreken van de resultaten van de interviews en de designworkshops volgen we dezelfde opbouw als in het literatuurhoofdstuk waarin we een onderscheid maken tussen interne en externe aspecten van betekenisvolle transparantie. We beginnen in 4.2 met een kort overzicht van hoe respondenten kijken naar de waarde en doelen van actieve openbaarmaking en naar de invulling van de Wet open overheid. Vervolgens gaan we in op de externe aspecten: in 4.3 bespreken we de informatiebehoefte van burgers qua inhoud en qua vorm, in 4.4. de informatiepositie van verschillende burgergroepen (in het bijzonder groepen in kwetsbare situaties) en in 4.5 de rol(len) die intermediairs (kunnen) spelen in betekenisvolle transparantie en actieve openbaarmaking. Vervolgens gaan we in 4.6 in op interne aspecten: factoren binnen overheidsorganisaties die in de interviews genoemd worden als mogelijke voorwaarden en barrières voor de invulling van actieve openbaarmaking. We bespreken hier ook kort verschillen tussen lokaal, regionaal, en nationaal niveau. Als laatste, in 4.7, bespreken de belangrijkste conclusies van het empirisch onderzoek.

4.2 PERSPECTIEVEN VAN RESPONDENTEN OP ACTIEVE OPENBAARMAKING EN DE WET OPEN OVERHEID

4.2.1 *Doel van effectieve openbaarmaking*

In de interviews vroegen we respondenten of en wat zij als de waarde van de beoogde overheidsbeweging richting actieve informatievoorziening (versus meer 'reactieve' informatievoorziening) zagen. Hierin waren alle respondenten overwegend positief. Zij noemden vaak dat het zou kunnen bijdragen aan:

- Een verbeterde relatie tussen burger en overheid;
- Verhoogd vertrouwen van burgers in overheid;
- Het kunnen controleren van overheidsfunctioneren;
- Verantwoording over overheidsfunctioneren;
- Verbetering van kwaliteit van overheidsdiensten en -beleid;
- Verbetering van de positie van burgers in termen van kennis, begrip, en gebruik van publieke dienstverlening;

- Verbetering van de positie van burgers in termen van 'political efficacy': de ervaring dat je als burger invloed kan hebben op de overheid en politieke besluitvorming (bijvoorbeeld in de vorm van een verbeterde informatiepositie bij het maken van een stemkeuze bij verkiezingen);
- Het vergroten van (ervaren) legitimiteit van de overheid.

Als we kijken naar de ideeën van respondenten van buiten de overheid, zijn sommigen enthousiast en zien veel ruimte voor groei. Zij zijn optimistisch over wat er allemaal zou kunnen verbeteren met deze beweging. Tegelijkertijd zien we dat de informatiebehoefte die zij beschrijven niet perse aansluiten bij de informatiecategorieën zoals beschreven in de Woo. Ook een beleidsmedewerker geeft aan dat actieve openbaarmaking meer is dan de Woo categorieën: *"Ik vind het belangrijk dat inwoners meekijken, meedenken en meedoen"*.

Tegelijkertijd zijn sommige respondenten van buiten de overheid ook sceptisch; zij voorzien ook mogelijke risico's van de beweging naar actieve openbaarmaking. Zij vragen zich bijvoorbeeld af of de overheid wel *daadwerkelijk* open en eerlijk zal zijn, vooral over thema's die mogelijk (politiek) gevoelig liggen of over aspecten die niet helemaal goed gaan. Of dat de overheid informatie achter zal houden. Zij durven er niet op te vertrouwen dat de overheid het beste met burgers voorheeft, dat zij in het belang van burgers zal handelen én hen zal informeren. Of ze voorzien een risico in een mogelijke mindset bij de overheid naar aanleiding van deze beweging: informatie is openbaar, dus de verantwoordelijkheid ligt nu bij de burger.

Desondanks zien respondenten die scepsis voelen *ook* de waarde van actieve openbaarmaking, zoals hierboven beschreven – mits het goed uitgevoerd wordt.

4.2.2 Invulling geven aan de Woo nu en in de toekomst

Rondom hoe organisaties invulling geven aan de Woo zien we verschillen tussen respondenten die bij de overheid werken en de burgerorganisaties en burgers.

Beleidsmedewerkers binnen overheidsorganisaties geven aan dat zij zich richten op het vervullen van hun wettelijke taken. *"Met name de letter van de wet is belangrijk"*. De nadruk ligt nu nog vooral op passieve openbaarmaking ofwel het voldoen aan Woo verzoeken. Dit laatste vergt veel tijd en capaciteit. Actieve openbaarmaking staat daarbij volgens sommige respondenten nog in de kinderschoenen. Zij richten zich vooral op het voldoen aan de gefaseerde implementatie van de categorieën van de Woo. *"Eerst doen we de categorieën en dan blijft de inspanningsplicht nog over en dan ga je meer nadenken over wat is er nog meer interessant voor burgers."* Sommige organisaties geven aan voorop te lopen als het gaat om de fasering en al meer categorieën openbaar te maken.

Dat neemt niet weg dat organisaties ondertussen wel nadenken over hoe actieve openbaarmaking er in de toekomst uit zou kunnen zien, men hoopt dan bijvoorbeeld dat AI kan helpen om systemen beter doorzoekbaar te maken. Een respondent geeft aan dat het ook een politieke en ethische vraag is; *"moet je alles openbaar willen maken en wat mag dat dan kosten?"*

Beleidsmedewerkers van overheidsorganisaties zien de informatiehuishouding als een belangrijke voorwaarde voor effectieve actieve openbaarmaking en geven daarbij aan dat deze veelal nog niet

op orde is: *“Als deze basis wel op orde is dan wordt het voor ons makkelijker”*. Organisaties die de informatiehuishouding al wel grotendeels op orde hebben, geven aan dat daarna de stap komt in hoeverre aangesloten kan worden op de behoeften van burgers. Ook geeft iemand aan: *“Openbaarheid is meer dan het uitvoeren van de Woo. Zeker als we kijken naar inclusie, dan is openbaarheid een strategie, een manier van communiceren.”*

De behoeften van burgers zijn bij respondenten die bij de overheid werken nu minder in het vizier en er wordt overwegend ook geen onderzoek gedaan naar wat de informatiebehoeften van burgers zijn. Het is daarvoor volgens hen eigenlijk nog te vroeg. De focus is nu vooral op journalisten. Enkele beleidsmedewerkers geven aan nu al wel bezig te zijn met de invulling van een strategie voor actieve openbaarmaking en behoeften van burgers. Bijvoorbeeld door te onderzoeken hoe burgers informatie zoeken, vinden en gebruiken maar ook het houden van focusgroepen met burgers en interviews met Woo-verzoekers, of te kijken welke Woo-verzoeken er worden gedaan en daarop in te spelen.

Wel denken overheidsorganisaties voor de toekomst aan burgerberaden of bijvoorbeeld het benoemen van maatschappelijke thema's die voor de samenleving relevant zijn. Deze zouden ook gezamenlijk met andere overheidsorganisaties actief openbaar gemaakt kunnen worden. Dat kan omvangrijk zijn maar organisaties kunnen er ook voor kiezen om het behapbaar te houden. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van pilots met bestuurlijke dossiers. Men zou daarbij van tevoren al kunnen nadenken wanneer het dossier openbaar gemaakt gaat worden. Eén van de organisaties is bezig met het ontwikkelen van visie op actieve openbaarmaking voor de toekomst samen met inwoners in wijken en met het bestuur om ook samen te kunnen bepalen wat openheid en openbaarheid inhoudt.

Burgerpartijen die met de Woo te maken hebben en er daarom ook iets over kunnen zeggen (dat zijn lang niet alle gesproken partijen) geven aan dat zij niet zoveel merken van de Woo. Enkele respondenten die ervaring hebben met passieve openbaarmaking geven daarbij aan dat men denkt dat men niet alle informatie krijgt of men heeft informatie gekregen die is weggelakt en waar men niets aan heeft of men moet *“op zoek naar een speld in een hooiberg”*. Actieve openbaarmaking zoals beschreven in de Woo, helpt dan ook alleen volgens deze respondenten als de informatie volledig en eerlijk is. Bovendien helpt alles online zetten niet. Betekenisvolle transparantie vraagt om mensen *gericht* te informeren. Een respondent van een organisatie buiten de overheid geeft ook dat actieve openbaarmaking gezien moet worden als een proces en dat er bij overheidsorganisaties nu een duidelijke integrale visie ontbreekt.

Kortom, de empirische resultaten weerspiegelen onze eerdere observatie, dat er twee verschillende logica's lijken te zijn bij de invulling van actieve openbaarmaking die langs elkaar heen kunnen gaan: een communicatieve logica (welke burgers wil je bereiken, welke behoeften hebben zij en hoe kan daar effectief op aangesloten worden?) die meer past bij transparantie regime gebaseerd op principes (Ruijter & Meijer 2017) en een juridische logica (wat wordt volgens wet- en regelgeving verwacht, wat valt wel (en niet) onder de informatiecategorieën beschreven in de Woo?) die aansluit bij een transparantie regime gebaseerd op regels (Ruijter & Meijer 2017). Hoewel de overheid nu veelal gefocust lijkt op een meer juridische logica, is er nog onvoldoende

integratie met de communicatieve logica, in termen van aansluiting op behoeften in de maatschappij.

4.3 EXTERNE ASPECTEN VAN TRANSPARANTIE (1): INFORMATIEBEHOEFTE BURGERS IN VORM EN INHOUD

Voor de externe aspecten van betekenisvolle transparantie, vroegen we respondenten welke informatiebehoefte er volgens hen zijn onder burgers. Het is goed om hier expliciet te benoemen dat we vroegen naar *informatie*, en niet naar wat voor *documenten* zij graag geopenbaard zouden zien. Opvallend is daarbij dat in gesprekken met overheidsorganisaties de term *documenten* veelal naar voren komt, terwijl vertegenwoordigers van burgerorganisaties bij vragen over informatie de term *communicatie* gebruiken. De resultaten die we hier beschrijven zijn dus breder dan de scope van de (huidige) Woo. De informatiebehoefte die terugkomen zijn breed gedeeld, maar ook divers. Dit betekent niet dat de invulling van actieve openbaarmaking in de toekomst aan al deze behoeften tegemoet zal kunnen of moeten komen. Het geeft wel een indicatie van de mate waarin de huidige actieve openbaarmaking nu aansluit op verschillende burgerbehoefte, en kan sturing geven aan de verdere invulling van actieve openbaarmaking

Verder is goed om expliciet te benoemen dat 'burgers' geen homogene groep zijn. Burgers verschillen in hun informatiebehoefte, bijvoorbeeld door verschillende interesses of thema's die spelen in hun leven. Burgers in *een kwetsbare situatie* zouden mogelijk andere behoeften hebben, of moeite hebben met bepaalde overheidsinformatie – bijvoorbeeld vanwege verminderde basisvaardigheden, of verminderde digitale vaardigheden, of moeite met de Nederlandse taal; vanwege lichamelijke beperking, of verstandelijke beperking, of ziekte; of vanwege beperkte capaciteit, bijvoorbeeld door tijdsgebrek of stress door geldzorgen. *Toegang* tot informatie staat dan ook niet gelijk aan *toegankelijkheid* van informatie. ACOI heeft daarom gevraagd speciaal aandacht te geven aan deze groepen.

4.3.1 Inhoud van informatie

Rondom het maken van keuzen over *welke* informatie openbaar gemaakt kan we op basis van onze empirische bevindingen en de literatuur (zie ook Enthoven & Martis, 2025) een onderscheid tussen persoonlijke en maatschappelijke informatie.

Persoonlijke informatiebehoefte van de burger als *individuele gebruiker* van overheidsdiensten liggen in de lijn van persoonlijk nut. Hierbij geven respondenten van burgerorganisaties bijvoorbeeld aan dat het gaat om informatie zoals welke subsidies zijn er voor verduurzaming in mijn wijk; op basis waarvan wordt er een beslissing genomen over mijn vergunningsaanvraag; op welke diensten, toeslagen of financiële hulpbronnen heb ik recht; wat voor invloed heeft een aangekondigde verandering in beleid in mijn wijk op mij? Daarbij is er behoefte aan informatie over hoe een besluit tot stand is gekomen en wat het effect daarvan is op de directe leefomgeving van burgers. *“Veel mensen kunnen hun weg niet vinden in de regelingen, subsidies. Er is een digitale kloof. Overheden zouden veel meer naar het belang van de burger moeten kijken en daar actiever op inspelen in plaats van te redeneren vanuit het perspectief van de overheid”*. Hierbij geven respondenten van zowel overheidsorganisaties als burgergroepen aan dat ook al hebben zij

toegang tot de informatie, zij niet altijd in staat zijn om daadwerkelijk iets met die informatie te doen. Vaak wil men weten wat er binnen de regels bijvoorbeeld wel en niet mag en dat is niet altijd duidelijk op basis van informatie. Om de regels of een overheidsbeslissing goed te kunnen begrijpen is daarom veelal een gesprek nodig waarbij aanvullende vragen kunnen worden gesteld. Voor burgers in “kwetsbare situaties” waarbij vaak sprake is van multiproblematiek is de bureaucratie niet meer te begrijpen omdat de overheid niet als één overheid communiceert. Zij hebben vaak met verschillende instanties te maken en het is veelal niet duidelijk op basis waarvan beslissingen over hen genomen worden. Uit de designsessie met burgers kwam ook naar voren dat men met name behoefte heeft aan persoonlijke informatie. Daarbij werd bijvoorbeeld genoemd informatie rondom levensgebeurtenissen, informatie over werkzaamheden in de straat, de leefomgeving en de buurt, community events, maar ook inzicht in welke keuzes waarom zijn gemaakt.

Informatiebehoeften van de burger als *betrokken kiezer* in democratische processen liggen meer in de lijn van maatschappelijke thema’s, of collectief nut. Hierbij noemen respondenten bijvoorbeeld dat zij willen weten hoe besluitvorming over bepaald beleid tot stand is gekomen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over milieu en MKB; op wat voor data en berekeningen zijn cijfers over uitstoot door bedrijven gebaseerd; in welke mate zijn belangenbehartigers van bepaalde groepen meegenomen in beleidsvorming? Tijdens de designsessie met burgers kwamen ook grote maatschappelijke thema’s naar voren zoals gezondheid, veiligheid en ruimtelijk georiënteerde thema’s als parkeren en afval, maar ook informatie over uitgaven en beslissingen van de overheid en over openbare vergaderingen.

Respondenten van overheidsorganisaties geven aan minder dan wel niet bezig te zijn met wat burgers willen weten, dan wel met informatie op persoonlijk niveau. Wel geven enkelen aan bezig te zijn met het actief openbaar maken van (actuele) grotere maatschappelijke dossiers die mogelijk relevant zijn voor burgers dan wel een politiek belang hebben. “*Het is veelal urgentie gedreven*”. Waarbij een enkeling zich ook afvraagt maak je actief openbaar waar veel vraag naar is of moet je ook informatie actief openbaar maken waar geen vraag naar is maar mogelijk op termijn wel relevant kan zijn voor de maatschappij?

Deze indeling in persoonlijke en maatschappelijke informatiestromen is behulpzaam om verschillende informatiebehoeften te begrijpen, maar deze twee soorten stromen zijn niet altijd strikt van elkaar te onderscheiden, en er kan ook zeker overlap in zitten. Dit komt ook naar voren in informatiebehoeften die genoemd worden in de interviews met respondenten van verschillende burgerorganisaties: waar informatie over de uitstoot van bedrijven aan de ene kant gezien kan worden als maatschappelijke informatiestroom (bijvoorbeeld vanuit milieuoverwegingen, zorg klimaatverandering), kan het tegelijkertijd voor sommige burgers zeer directe invloed hebben op hun leefomgeving, en zo ook onder persoonlijke informatiestroom geschaard worden (als ik verhuis naar deze gemeente, krijgen mijn astmatische kinderen dan last van hun longen?).

Als we verder kijken naar de informatiebehoeften van burgers, zien we de volgende thema’s terugkomen. We baseren deze resultaten op de gesprekken met respondenten van *buiten* de overheid – wat we echter van respondenten binnen de overheid te horen kregen, was dat zij in

ieder geval denken dat er geen overlap is tussen burgerbehoeften en de huidige categorieën voor actieve openbaarmaking van de Woo.

Respondenten geven ten eerste aan dat zij behoeften hebben aan informatie rondom argumentatie en onderbouwing voor beleidskeuzes. Waarom is ergens voor gekozen, op basis van welke informatie, welke voor- en nadelen zijn in de overweging meegenomen, voor welke stakeholders, welke dilemma's speelden er? Met oprechte erkenning van dilemma's en eventuele drawbacks voor bepaalde doelgroepen, in duidelijke en begrijpelijke taal (maar geen Jip-en-Janneke taal); oprecht en zonder spindoctoring.

Daaraan gerelateerd noemen zij ook de behoefte aan informatie over beleids/besluitvormingsprocessen. Door wie is bijvoorbeeld een beleidswijziging voorgesteld, wie is betrokken geweest, wat waren eerdere concepten van beleid, welke politiek vertegenwoordigers stemden wat, welke input van stakeholders is gehoord en wat is daarmee gedaan, kunnen burgers nog meedenken en hoe? Ook de politiek gevoelige dingen willen burgers weten – zij hebben het idee dat die juist strategisch door de overheid achtergehouden worden. Een enkeling geeft aan ervaring te hebben met onvolledige en onjuiste informatie en *“dat wreekt zich vreselijk. We hebben hier een volkomen gebrek aan vertrouwen in de overheid.”*

Daarnaast noemen respondenten behoefte aan uitleg over de inhoud van beleid (en dienstverlening). Wat houdt beleid in, hoe werkt het beleid (onder andere qua uitvoering, zie ook het volgende aspect), wat betekent het *concreet* voor burgers, wat wordt er van burgers verwacht? Hier wordt ook vaker het belang van informatie over het *tijdsplan* van bijvoorbeeld aangekondigde wijzigingen benoemd door respondenten – als die mist in informatie over aangekondigde beleidswijzigingen (en dat zien zij vaak), geeft dit voor burgers enorm veel onduidelijkheid, onzekerheid, en vaak ook stress.

Daaraan gerelateerd willen zij ook uitleg over de uitvoering en uitkomsten van beleid en dienstverlening. Bijvoorbeeld, op basis waarvan wordt bepaald of iemand recht heeft op bepaalde regelingen, hoe wordt omgegaan met de informatie en documenten die burgers aanleveren voor bijvoorbeeld een aanvraag voor financiële ondersteuning, hoe ziet het eruit als een onterecht verkregen financiële regeling terugbetaald moet worden? Maar ook, welke vergunningsaanvragen zijn op grond waarvan wel of niet toegewezen, of, wat is de werkwijze van inspecteurs bij bepaalde bedrijven en wat zijn (eventueel op geaggregeerd niveau) de uitkomsten van die inspecties?

Daarbij klinkt ook door dat burgers niet enkel informatie willen over thema's die bijvoorbeeld recentelijk veel media-aandacht hebben gekregen. Zij willen juist ook informatie over de minder sensationele, maar doorlopende, voor hen relevante thema's. Thema's die bijvoorbeeld worden genoemd zijn informatie over uitstoot, Europa en dierenwelzijn. En, de timing is belangrijk: Burgerorganisaties geven aan ook vooraf over beleid te willen meedenken en niet alleen achteraf geïnformeerd willen worden over al gemaakte (en soms in hun ogen tekortschietende) beslissingen. Organisaties willen meegenomen worden in het beleidsvormingsproces.

Daarnaast wordt door respondenten benoemd dat er in informatievoorziening niet moet worden aangenomen dat burgers wel begrijpen hoe de overheid nu precies werkt. Zij benoemen de

complexiteit van (de werkprocessen van) de overheid en overheidsorganisaties, met veel verschillende afdelingen, gedeelde verantwoordelijkheden, et cetera. De overheid, en de werkprocessen die achter de schermen plaatsvinden, kunnen voor burgers voelen als een blackbox, als iets waaraan zij overgeleverd zijn. Dit betekent dat informatie over bijvoorbeeld beleidsvorming of dienstverlening veel baat zou hebben bij extra informatie over de *context*: hoe instanties met elkaar samenwerken, wie waarvoor verantwoordelijk is, en hoe processen verlopen.

Het is goed om te benoemen dat deze inzichten dus meer gaan over aan welk *type informatie* burgers behoefte hebben; niet per se over welke beleidsthema's zij informatie willen, maar over *wat voor* informatie zij rondom verschillende thema's willen. Opvallend daarbij is dat de Woo-categorieën, waar veel overheidsorganisaties zich op richten, veel minder in beeld zijn bij organisaties buiten de overheid. Tijdens de designsessies kwam bovendien duidelijk naar voren dat documenten niet gepubliceerd zouden moeten worden op basis van categorie dus bijvoorbeeld "beschikkingen of convenanten" maar op basis van de inhoud en op onderwerp omdat mensen niet zoeken naar "beschikkingen". De (beleids)thema's die in de interviews naar voren kwamen waren vooral afhankelijk van waar de respondenten zelf mee bezig waren – een milieuorganisatie noemt andere kwesties dan een organisatie die burgers helpt regelingen aan te vragen bij de gemeente, en beide zijn belangrijk. Er is dus niet één goede keuze voor wat qua thema's prioriteit verdient in de openbaarmaking. Tot slot gaven burgers tijdens een designsessie aan het van belang te vinden dat overheidsorganisaties ook benoemen waarom zij ergens *niet* over open kunnen zijn. Dus eigenlijk *transparant zijn over "niet-transparant" kunnen zijn*.

Voor betekenisvolle transparantie kunnen we concluderen dat bovenstaande niet betekent dat de overheid daarom maar *alles* moet willen doen. Actieve openbaarmaking vraagt om een weloverwogen afweging – afstemming op burgerbehoeften, niet alleen in termen van *onderwerp/thema*, maar juist ook in termen van *welke informatie* rondom dat onderwerp gedeeld kan worden. Het gaat dus niet alleen om het kiezen van inhoudelijke (beleids)thema's, maar ook om het kiezen van welk *type* informatie rondom dat thema waardevol/belangrijk is om openbaar te maken. Het vereist afstemming tussen (1) beoogde effecten van openbaarheid/transparantie, (2) burgerbehoeften, (3) de inhoud van geopenbaarde informatie, en (4) de vorm van geopenbaarde informatie (en de *verspreiding* daarvan) – dat laatste bespreken in de volgende paragraaf.

4.3.2 *Vorm van informatie*

Ook de vorm van het actief openbaar maken van informatie is erg belangrijk voor betekenisvolle transparantie, zagen we in de literatuur. In de interviews kwamen een aantal thema's naar voren, zowel qua vorm van de informatie *zelf* als qua vorm van de *verspreiding* van die informatie. We baseren ons hierin weer vooral op de inzichten uit gesprekken met respondenten van buiten de overheid.

Het is ten eerste belangrijk dat informatie qua vorm toegankelijk is – qua taal (in termen van taalniveau, beschikbaarheid in verschillende niet-Nederlandse talen, overzichtelijke organisatie van informatie bijvoorbeeld in bulletvorm), eventueel aangevuld met video en beeld, en in lijn met

de *Web Content Accessibility Guidelines*. Standaardisatie ontbreekt nu en hier is wel behoefte aan. Hierin is het goed om te erkennen dat het vaak gaat om complexe informatie – daarom is het gebruik van begrijpelijke taal en toegankelijkheid van informatie voor alle burgers waardevol.

Uiteindelijk zou het hierbij handig zijn als er toegewerkt wordt naar *standaardisatie* in de (digitale) vorm van actief openbaar gemaakte overheidsinformatie – wat betreft bijvoorbeeld het volgen van de Web Content Accessibility Guide Lines, maar ook wat betreft de manier waarop informatie georganiseerd is – in plaats van een veelheid aan verschillende overheidssystemen en -websites en verschillende manieren van communiceren door verschillende overheidslagen. Op die manier kan toegankelijkheid van informatie standaard gewaarborgd worden; is dit minder afhankelijk van individuele ambtenaren die werken aan actieve openbaarmaking, en hoeven zij niet terugkerend het wiel uit te vinden. Tijdens de designsessie met burgers kwam standaardisatie ook sterk terug wat met name bijvoorbeeld van belang is voor bijvoorbeeld een Readspeaker. Dit draagt volgens respondenten bij aan het vertrouwen in overheidsorganisaties. Vooral organisaties die burgers met een beperking en lage (digitale) vaardigheden vertegenwoordigen geven aan dat standaardisatie gewenst is.

Ten tweede gaat het over de bruikbaarheid en relevantie van informatie. Het gaat hierbij vooral om *begrijpelijkheid en behapbaarheid van informatie*. Eén respondent geeft aan: het is niet zo zeer dat informatie mist, maar de vindbaarheid laat soms te wensen over. Daarnaast is het moeilijk om in een veelheid aan informatie en documenten te filteren wat voor een burger relevant is. Begrijpelijkheid en behapbaarheid vraagt om een duidelijk gestructureerde *organisatie* van informatie, bijvoorbeeld rondom beleidsthema's.

Hierin kan *gelaagdheid* van informatie ook helpen, om de informatie op behapbare manier te organiseren. Dit wordt door meerdere respondenten genoemd. Denk hierbij aan een indeling in *need to know* (beknopt, met concrete implicaties voor de lezer), en *nice to know* (meer gedetailleerde, complete informatie over verschillende aspecten rondom dat thema, bijvoorbeeld in bijlagen). Eventueel in de vorm van hotspots, waarin informatie rondom een specifiek thema verzameld is – met eventueel koppeling naar informatie, documenten en ontwikkelingen over de jaren heen, en/of koppeling tussen informatie over het desbetreffende thema in verschillende overheidslagen.

Ook de *completeheid en niveau van data* en informatie zijn aspecten van bruikbaarheid en relevantie. Aan de ene kant beschrijft het voorgaande het belang van een vertaalslag, tussen 'ruwe' documenten en communicatie over de implicaties daarvan voor burgers. Aan de andere kant is de ruwe data – *accuraat*, compleet, gedetailleerd; niet samenvattend, en bijvoorbeeld met informatie over afkortingen, berekeningen, en metadata) voor sommige burgergroepen juist ook enorm belangrijk om de overheid te kunnen controleren. Wat de behoeften zijn ligt dus ook hier weer aan de beoogde doelen (bijvoorbeeld, controleren van de overheid of burgers informeren over overheidsdiensten en –processen).

Ten derde wordt de toon van informatievoorziening benoemd. De toon moet, volgens de respondenten, *oprecht* zijn, authentiek, mensgericht en menselijk, en in het belang van de burger. De burger moet zich serieus genomen voelen – dat vereist een toon die niet overkomt als

marketing (zoals we ook zagen in het literatuurhoofdstuk, waar we spraken over de effecten van *monitoring-* en *collaboration-oriented* informatie, die hun zorgen serieus neemt, en eerlijk is over dilemma's en eventuele nadelen van bijvoorbeeld beleidskeuzes. Daarnaast horen we weer het belang van een gevoel van vertrouwen – dat de overheid te vertrouwen is voor burgers (dus niet te zakelijk of afstandelijk), maar ook dat de overheid burgers vertrouwt (dus niet streng, dwingend, of controlerend, bijvoorbeeld in informatie over toeslagen of uitkeringen). Wat dit mogelijk ingewikkeld maakt is dat hoe informatie *overkomt* op burgers ook kan verschillen – wat voor de ene burger helder en begrijpelijk overkomt, voelt voor de ander wellicht betuttelend of 'debiliserend'.

Ten slotte blijkt uit de interviews dat de vorm van disseminatie belangrijk is – *hoe* wordt informatie gedeeld? Het gaat niet enkel om informatie digitaal openbaar te maken maar ook andere informatiekansen in te zetten zoals via papier dan wel fysiek menselijk contact. Zo geeft een beleidsmedewerker aan *"Veelal hebben mensen gewoon behoefte aan een gesprek."* Dit wordt bevestigd door burgerorganisaties. Zo wordt bijvoorbeeld het belang en waardering van een bedrijfscontactfunctionaris bij een gemeente benoemd. Daarnaast noemt men ook het belang van *actieve outreach*, informatievoorziening die verder gaat dan enkel online openbaar maken. Een respondent geeft aan dat burgers niet weten wat ze niet weten – en dus ook niet wat eventueel relevante informatie voor hen is. Tijdens een designsessie kwam naar voren dat *"empowerment"* van burgers ook belangrijk is, dat wil zeggen mensen bewust te maken van hoe overheidsinformatie hen zou kunnen helpen door concrete voorbeelden hoe je informatie kunt gebruiken en toepassen. Daarnaast is lang niet iedereen digitaal vaardig. Tijdens zowel de interviews als designsessies, benadrukken respondenten het belang van actieve openbaarmaking via zowel digitale als fysieke kanalen. Tijdens een designsessie gaven burgers aan dat overheidsorganisaties mogelijk het belang van fysiek contact onderschatten. Hierbij benadrukken burgers uit een designsessie het belang van deeltkantoren, de mogelijkheden van telefonische bereikbaarheid en een goed ingericht klachtensysteem,

Meer gericht informeren en actieve outreach kan bijvoorbeeld plaatsvinden via sociale media, in briefcommunicatie, of via een netwerk van sleutelfiguren bij bepaalde burgergroepen aldus respondenten. Tijdens de designworkshops wordt met name het belang van *meerdere kanalen* benadrukt, van social media, digitale nieuwsbrief, de lokale krant, tot de mogelijkheid van fysiek contact bijvoorbeeld via een fysiek loket waar je vragen kunt stellen. Ook komt daarin de suggestie naar voren van een gepersonaliseerde nieuwsbrief waarbij je kunt aangeven in welk onderwerp of informatie over welke buurt je interessant vindt. Daarbij benadrukken respondenten het belang van tweerichtingsverkeer in de communicatie: het gaat niet alleen om het zenden van informatie, maar ook om het ophalen van informatiebehoefte en input van burgers via bijvoorbeeld burgerpanels. Er zou volgens de deelnemers aan de designsessie een feedbackloop moeten zijn. Vragen die gesteld worden bij bibliotheken en informatiepunten digitale overheid (IDO) kunnen ook input zijn over welke informatie actief openbaar gemaakt kan worden (zie bijvoorbeeld ook het dashboard digitale overheid <https://www.bibliotheeknetwerk.nl/dashboard/dashboard-informatiepunten-digitale-overheid>) Verder kwam in alle designsessies het verkennen van AI toepassingen naar voren, bijvoorbeeld een (AI) chatfunctie en AI zoekfunctie. Of de mogelijkheid om via GenAI, teksten die nog niet op B1 niveau staan te vereenvoudigen dan wel samen te laten vatten. Tot slot wordt er ook een *"serious game"* in het stadsarchief als suggestie benoemd, maar

ook een “reizend circus” richting winkelcentra, ziekenhuizen, wijken en scholen om op deze manier informatie toegankelijk te maken voor diverse doelgroepen inclusief jongeren.

Wat opvalt in gesprekken is dat respondenten tijdens de interviews maar ook deelnemers aan de verschillende designsessie veel spreken over soorten informatievoorziening die voor overheidsorganisaties waarschijnlijk onder *klantcommunicatie* vallen, zoals bijvoorbeeld brieven over dienstverlening, aangevraagde regelingen, uitkeringen. Dit is iets anders dan waar men mogelijk aan denkt bij actieve openbaarmaking en de informatiecategorieën van de Woo. Maar voor veel burgers is dit inherent aan elkaar verbonden: informatievoorziening, openbaarmaking van hoe dingen werken, en ‘klant’ communicatie.

In het kader van betekenisvolle transparantie, zien we ook hier weer het belang van aansluiting, tussen de vorm en de (beoogde) doelen van van actieve openbaarmaking. Hebben we verbeterde dienstverlening voor ogen? Dan is mensgerichte, heldere, beknopte communicatie nodig. Maar beogen we verantwoording en controle van de overheid? Dan vereist dat complete, accurate, objectieve informatie, en ruwe data. Willen we burgerparticipatie en political efficacy? Dan vereist dat actieve outreach, om burgers te betrekken. Het kiezen van de juiste vorm van actieve openbaarmaking is dus afhankelijk van het beoogde doel – er is ook hier geen one-size-fits-all, en het vereist een combinatie van vormen om bij te dragen aan de verschillende aspecten van een versterkte informatiepositie van burgers.

4.4 EXTERNE ASPECTEN VAN TRANSPARANTIE (2): BURGERS IN KWETSBARE SITUATIES

In dit onderzoek gaat ook expliciet aandacht uit naar burgers in kwetsbare situaties. In de interviews met belangenbehartigers van diverse ‘kwetsbare groepen’ kwam echter terug dat het niet per se wenselijk is om deze groepen als aparte, kwetsbare groepen te zien. Respondenten geven aan dat zij niet per se kwetsbaar *zijn*, maar kwetsbaar gemaakt worden wanneer de overheid tekortschiet, in haar informatievoorziening en beleid. Daarnaast komt in de interviews terug dat toegankelijke, begrijpelijke informatie niet enkel een tegemoetkoming of bewezen dienst aan kwetsbare groepen is – *alle burgers* hebben baat bij *toegankelijke, bruikbare, heldere, en begrijpelijke* informatievoorziening. Dit sluit aan bij ons theoretisch kader waarin we aangeven burgers *niet* op achtergronden of kenmerken in te delen, maar op situatie dan wel *kenmerken van informatie*. In onze resultaten maken we daarom geen strak onderscheid tussen ‘kwetsbare’ of ‘niet-kwetsbare’ groepen. We bespreken informatiebehoefte op de kenmerken vorm en inhoud zoals die naar voren komt in alle interviews met respondenten van buiten de overheid. Een aantal inzichten zijn wel specifiek van toepassing op bijvoorbeeld mensen met een beperking.

Ten eerste kwam uit interviews naar voren dat toegankelijkheid bij de Nederlandse overheid nu nog veel te wensen overlaat, specifiek over het volgen van de Web Content Accessibility Guidelines (WCAG; UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2024). Er bestaan duidelijke richtlijnen, maar het gebruik hiervan lijkt niet gestandaardiseerd. Dit betekent dat er veel verschil zit in de toegankelijkheid van overheidsinformatiebronnen.

Ten tweede benoemen belangenbehartigers van burgers met een beperking in de interviews het belang van de manier waarop naar mensen met een beperking gekeken wordt, en of dat volgens

een medisch model gebeurt – waarin de beperking kort gezegd wordt gezien als het probleem van het individu – of volgens een sociaal model – waarin de focus ligt op hoe de omgeving of maatschappij is ingericht en hoe die de deelname van bepaalde mensen beperkt. Dit bepaalt namelijk ook hoe gekeken wordt naar het waarborgen van toegankelijkheid. Hoewel iedereen recht heeft op goede, toegankelijke overheidsinformatie, merken de geïnterviewden op dat zij met regelmaat overheidsmedewerkers spreken die beperkte toegankelijkheid voor mensen met een beperking toch vooral zien als probleem van het individu. Dit maakt hen in grote mate afhankelijk van de zienswijze van de ambtenaar die voor een bepaald dossier verantwoordelijk is, terwijl het sociale model eigenlijk in het overheidsdenken geïntegreerd zou moeten zijn.

Ten derde komt in de interviews met belangenbehartigers van diverse groepen in kwetsbare posities terug dat toegankelijkheid van informatie – bijvoorbeeld in termen van duidelijke, overzichtelijke, makkelijk te volgen informatie – voor *alle* burgers voordeel heeft, en niet enkel voor burgers in kwetsbare posities. Zo wordt in twee interviews genoemd dat bepaalde informatie over bijvoorbeeld dienstverlening vaak zo complex is, dat het niet ligt aan een gebrek aan *basisvaardigheden* als men dit niet begrijpt, maar aan de complexiteit van de informatie zelf. Het verzorgen van duidelijke informatie in begrijpelijke taal komt dus niet alleen burgers in kwetsbare posities ten goede, maar alle burgers.

Samengenomen leiden deze bevindingen ons tot het volgende inzicht. Een inclusieve benadering van het actief openbaar maken van informatie kan op basis van de wetenschappelijke literatuur rondom inclusie gericht zijn op kenmerken als (digitale) vaardigheid, migratieachtergrond, opleidingsniveau, beperkingen of laaggeletterdheid etc. We zien in onze empirische bevindingen dat een dergelijke indeling, met een nadruk op eigenschappen van *burgers*, mogelijk afleidt van de cruciale rol die de overheid *zelf* speelt als het gaat om hoe en welke informatie openbaar gemaakt wordt. Hoewel bepaalde eigenschappen van de situatie van burgers, zoals laaggeletterdheid, of een visuele beperking wezenlijk een rol kunnen spelen of informatie bijvoorbeeld toegankelijk is, kunnen we op basis van bovenstaande bevindingen ons ook richten op de eigenschappen van de *openbaargemaakte informatie* zelf in termen van vorm en inhoud.

4.5 EXTERNE ASPECTEN VAN TRANSPARANTIE (3): ROL INTERMEDIARIS IN VERSTERKEN

INFORMATIEPOSITIE BURGERS

Tot slot hebben we voor de *externe* aspecten van betekenisvolle transparantie ook de rol van intermediaire organisaties onderzocht. Zowel uit de gesprekken als uit de designsessies komt naar voren dat intermediaire organisatie een belangrijk rol vervullen. Uit onze bevindingen komen vier rollen van intermediaire organisaties naar voren.

1. Buffer/vertaler/tolk rol in een relatie van *wantrouwen* tussen burger en overheid: wanneer er sprake is van wantrouwen hebben deze organisaties een bemiddelende rol in de informatie tussen burgers en inwoners. Intermediarissen kunnen burgers helpen de ervaren 'muur' tussen overheid en burger te verlagen, zodat burgers op den duur zelfstandig hun zaken met de overheid kunnen regelen. Zo zegt één respondent dat het altijd zijn doel is om, zodra de muur genoeg verlaagd is, uit die relatie weg te stappen (en door te gaan naar de volgende burger).

2. Ondersteunende, faciliterende rol in het *toegankelijker* maken van overheidsinformatie en dienstverlening: organisaties in wijken zoals buurtteams en bibliotheken kunnen een rol spelen in het faciliteren van burgers en bij het vinden van informatie. Bijvoorbeeld in het helpen van burgers die niet digitaal vaardig zijn, die moeite hebben om overheidsdiensten of regelingen aan te vragen – omdat de criteria en het proces daaromtrent te ingewikkeld zijn, of omdat een burger bijvoorbeeld door een verstandelijke beperking of beperkte taalvaardigheden moeite heeft.
3. Belangenbehartigende rol in het *opkomen voor belangen* van bepaalde burgergroepen en maatschappelijke thema's en in het bekritisieren van bestaand beleid en meedenken over nieuw beleid. Deze partijen hebben de resources (qua tijd, menskracht, skills) om in overheidsinformatie en -documentatie te duiken, om hun stem te laten horen, om te lobbyen waar nodig. Ook geven organisaties aan actief hun achterban te informeren over regelingen die relevant zijn voor de achterban dan wel over wijzigingen of nieuwe regelingen die er aan komen.
4. Partner rol waarin organisaties *samenwerkt* met de overheid en burgers, om gezamenlijk tot oplossingen te komen op thematische dossiers. Dit is een rol die nog niet zo zeer wordt ingenomen, maar die veel partijen wel graag meer zouden willen innemen. In de interviews komt vaak naar voren dat de overheid veel informatie zendt, en daarin ook bouwt op bijvoorbeeld faciliterende intermediairs om te zorgen dat die informatie op begrijpelijke wijze de juiste burgers bereikt. Maar deze intermediairs kunnen ook de *andere kant op* van waarde zijn, in het overbrengen van burgerbehoeften, lacunes in informatievoorziening, of barrières in de toegankelijkheid van informatievorm. Overigens kan het bij intermediairs gaan om organisaties maar uit de designworkshops kwam naar voren dat dit ook personen kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld mantelzorgers. Mantelzorgers lossen veel op en informatiestromen zouden ook op hen gericht moeten zijn.

Daarnaast zien sommige respondenten kansen in het inzetten van (netwerken van) 'semi-formele' sleutelfiguren, om ook 'moeilijker te bereiken' doelgroepen te bereiken en daarin *goed* aan te sluiten op hun informatiebehoeften, zowel qua vorm als qua inhoud. De overheid zou dan ook meer ondersteuning kunnen bieden aan deze organisaties. "*Dus niet alleen de burgers zelf, maar ook de organisaties die hen ondersteunen*". Tegelijkertijd geeft een respondent ook aan dat de verwachting soms is dat burgers in kwetsbare situaties naar een bibliotheek komen, maar dat is niet altijd het geval als mensen niet weten dat ze bepaalde informatie überhaupt missen of wat hun behoefte is (onbewust onbekwaam). Daarom is informatie verstrekken in de wijk belangrijk, op plekken waar verschillende organisaties bij elkaar zitten.

Gevraagd of actief openbaar gemaakte informatie gericht moet zijn op burgers of op intermediairs, geven alle respondenten aan dat het vooral op burgers gericht moet zijn. Tegelijkertijd zien zij een groot belang voor intermediairs, in verschillende rollen, en denken zij dat deze altijd zullen (moeten) blijven bestaan. Toch erkennen een aantal ook potentiële drawbacks. Intermediairs krijgen soms financiering van de overheid om hun diensten te leveren – daardoor hebben zij een incentive om 'ertussen' te blijven staan. Daarnaast geeft één respondent aan dat het bestaan van hun faciliterende organisatie er ook toe kan leiden dat overheidsorganisaties eventuele tekortkomingen in hun informatievoorziening en dienstverlening niet verbeteren, omdat zij rekenen op de brugfunctie van de intermediairs om eventuele problemen op te vangen.

4.6 INTERNE ASPECTEN: VOORWAARDEN EN BARRIÈRES AAN DE KANT VAN DE OVERHEID

Om betekenisvolle transparantie te realiseren zijn naast externe aspecten ook interne aspecten van belang; het informatieaanbod van overheidsorganisaties dient te zijn afgestemd op de informatievraag van burgers. De vraag is echter of overheidsorganisaties de gevraagde informatie wel actief openbaar maken. We vroegen respondenten daarom ook naar wat zij zagen als mogelijke factoren aan de kant van de *overheid*, die het effectief actief openbaar maken van informatie in de weg kunnen staan of juist kunnen helpen. Hier kwamen meerdere aspecten naar voren, die net als in de literatuur grofweg in te delen zijn op macro-, meso-, en microniveau.

Of deze factoren daadwerkelijk van invloed zijn op (de effectiviteit van) actieve transparantie ligt buiten de scope van dit onderzoek. Desondanks kunnen de ideeën van respondenten wel inzicht geven in potentieel belangrijke factoren. Daarnaast geven deze resultaten inzicht in hoe burgers naar de (rol van de) overheid kijken – zoals besproken in het literatuurhoofdstuk kan dit ook een belangrijke rol spelen voor de invulling van actieve openbaarmaking voor betekenisvolle transparantie.

4.6.1 Factoren op macroniveau: De kwaliteit van beleid

Het macroniveau betreft de Woo zelf. Hoe respondenten binnen en buiten overheidsorganisaties hierover denken hebben we in 4.2.2. beschreven. Daarnaast is een belangrijke factor die in de interviews naar voren komt op dit niveau, de kwaliteit van beleid. Dit werd slechts door enkele respondenten expliciet genoemd, maar het klinkt door in de ideeën van veel respondenten van buiten de overheid.

Het eerste aspect van de kwaliteit van beleid richt zich op de passendheid van beleid, voor hen die door het beleid geraakt worden of voor wie het beleid bedoeld is. Een voorbeeld is beleid gericht op de ondersteuning van mensen met een fysieke beperking. Als dat beleid niet past bij de daadwerkelijke behoeften van mensen met een fysieke beperking, zal actieve openbaarmaking van informatie hierover ook niet overkomen als *goede* informatie, geven respondenten aan.

Een ander aspect is de helderheid van beleid. Een aantal respondenten geeft aan in bepaalde beleidsvelden door de bomen het bos niet meer te zien. Het delen van *meer* informatie zal dan ook niet helpen, als er niet eerst ‘gekapt wordt’: duidelijkheid wordt verschaft in de veelheid aan verwarrende, soms tegenstrijdige beleidsmaatregelen. Betekenisvolle transparantie vereist toegankelijke, begrijpelijke, duidelijke openbaar gemaakte informatie. Maar, geven deze respondenten aan, zonder *helder* beleid ook geen *duidelijke* informatie.

Het laatste aspect dat benoemd wordt is responsiviteit. Gerelateerd aan de passendheid en helderheid van beleid beschrijven respondenten het belang van responsiviteit richting burgers/de doelgroepen van beleid. Dit wordt bijvoorbeeld benoemd door respondenten die belangen van burgers met een fysieke beperking behartigen, maar ook door respondenten die zich inzetten voor thema's rondom uitstoot en klimaatverandering. Hierin klinkt door dat actieve openbaarmaking eenzijdig kan aanvoelen. En als burgers het gevoel hebben dat de overheid meer en meer informatie en documentatie deelt over beleid *zonder* te luisteren naar burgerbehoeften, zal dit

juist een *averechts* effect hebben, denken zij. Het behelst dan als het ware een eenzijdig gesprek: de overheid deelt en deelt, de burger voelt zich ongehoord. Dit vraagt volgens deelnemers aan de designsessie, om een cultuurverandering binnen de overheid: gericht op luisteren, uitleg en context.

De kwaliteit van beleid is uiteraard een groter thema, groter dan de Woo. Het is echter wel een belangrijke factor die betekenisvolle transparantie kan beïnvloeden. Let wel, er is hier een belangrijke nuance: als beleid niet passend, helder en responsief is, kan openbaarheid erover nog steeds bijdragen aan doelen/waarden als bijvoorbeeld *verantwoording* of *political efficacy*. Het zal volgens respondenten echter *niet* bijdragen aan een verbeterde *relatie met burgers* of verbeterd *vertrouwen*. Sterker nog, zonder responsiviteit zal dat volgens hen juist *verslechteren*.

4.6.2 Factoren op mesoniveau: Een open, lerende cultuur

Respondenten noemen ook aspecten die gaan over de *cultuur* binnen overheidsorganisaties. Factoren die hier mee te maken hebben kwamen naar voren in veel interviews, zowel bij overheidsrespondenten als bij respondenten van buiten de overheid, die burgerbelangen behartigen. In hun verhalen klinkt het belang door van een open, lerende cultuur.

Wat vaak terugkomt in de interviews is een cultuur van risicomijding. Respondenten van buiten de overheid beschrijven als mogelijke drempel of uitdaging het idee dat in afwegingen rondom openbaarheid en openbaarmaking de neiging lijkt te bestaan om de kaarten liever tegen de borst te houden. Een aantal respondenten beschrijft hoe dit bijvoorbeeld kan lijden tot (overmatige) weglakdrang in te openbaren documenten. Het lijkt veiliger om *niet* te delen; openbaarheid vormt een mogelijk risico. Wat dat risico *precies* behelst blijkt lastig te doorgronden, maar de volgende aspecten komen in de interviews terug:

- Het risico van/angst voor het maken van fouten, of zo te worden neergezet (onder andere vanwege onderstaande);
- ... afrekening of (te hevige) kritiek, zowel intern (in de organisatie) of extern (door burgers of in de media);
- ... verantwoordelijk te worden gehouden als individuele medewerker in plaats van als onderdeel van een team;
- ... dat iets negatieve gevolgen zal hebben voor politieke vertegenwoordigers;
- ... te veel inmenging van burgers, die dan denken mee te kunnen beslissen (zo wordt de beslissing genoemd om een concept beleid wél openbaar te maken, maar dan pas *nadat* de beslissing genomen is – zo kan openbaarmaking wel bijdragen aan verbeterde verantwoording, maar niet aan de burger die kan *meekijken*, *meedenken*, *meedoen*.)

Een belangrijke nuance is wel, dat hoewel deze risicomijdende houding betekenisvolle transparantie in de weg kan staan, dat niet betekent dat het *ongegrond* is. We verwijzen ook naar

een eerder rapport van USBO-advies, over sociale veiligheid in de Tweede Kamer, waarin de auteurs opriepen tot een houding van mededogen, oog voor nuance en uitstel van oordeel, zowel van burgers als van media, omdat felle (media)kritiek een veilige leeromgeving ook in de weg kan staan (Heres et al., 2023). Een aantal respondenten buiten de overheid geeft dan ook aan dat zij kunnen begrijpen dat overheidsmedewerkers soms huiverig zijn, bijvoorbeeld vanwege politiek-ambtelijke verhoudingen of met oog op hevige mediakritiek. Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat kritiek op overheidsfunctioneren, niet inherent iets is om te schuwen of te willen vermijden.

Respondenten binnen de overheid beschrijven ook hoe Woo-verzoeken soms gericht zijn op individuele overheidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor een bepaald thema; hoe dit kan leiden tot een hoge mate van stress en druk voor ambtenaren, en een afrekencultuur en verdere angst voor fouten in de hand lijkt te werken. *“Onze medewerkers staan in zwaar weer en worden soms niet acceptabel benaderd. Ik hoop dan dat onze medewerkers er niet wakker van liggen. De druk is hoog om snel te leveren. In die context werken we.”* Dit komt ook terug tijdens één van de designsessies. Er ontstaat discussie over een sfeer van wantrouwen, het belang van beleidsintimiteit en dat dit op gespannen voet kan staan met openheid en actief openbaar maken en dat het niet altijd even duidelijk is waar de grenzen precies liggen.

In de ideeën van respondenten klinkt ook het belang door van een doorlopend lerende cultuur, waarin van elkaar en van eerdere successen geleerd wordt. Respondenten van zowel binnen als buiten de overheid geven aan dat het soms lijkt alsof het wiel opnieuw wordt uitgevonden: overheidsorganisaties lijken veelal langs elkaar heen met dezelfde uitdagingen bezig te zijn; belangenbehartigers op gebied van toegankelijkheid geven aan dat sommige overheidsproducten enorm goed zijn in termen van toegankelijkheid – maar dat vervolgens andere producten de plank mislaan, en er blijkbaar niet geleerd wordt van eerdere successen; belangenbehartigers op gebied van milieuzaken vragen zich af waarom besluiten over Woo-verzoeken niet als precedent worden gezien, zodat informatie die in een bepaalde casus als openbaar te maken wordt beoordeeld, in het vervolg standaard of actief gedeeld wordt.

Het belang van een lerende cultuur hangt ook samen met het voorgaande punt over risicomijding. Zoals hierboven beschreven wordt actieve openbaarmaking vaak nog gezien als een risico, bijvoorbeeld voor afrekening op fouten door de media. Een sociaal veilige cultuur waarin fouten maken mag, vormt ook een belangrijke voorwaarde voor het waarborgen van lerende organisaties, en vice versa. Daarnaast geven beleidsmedewerkers aan dat de burger en maatschappelijke waarden veel meer centraal zouden moeten worden gezet en hierop gestuurd moet gaan worden. Bijvoorbeeld door in de werving en training van ambtenaren ook deze lerende cultuur gericht op waarden mee te nemen.

Respondenten buiten de overheid benadrukken in de interviews ook het belang van een oprechte openheid van de overheid richting de maatschappij, met oprechte verdieping in en nieuwsgierigheid naar burgerbehoeften en verschillende doelgroepen. In veel interviews, met intermediairs in verschillende rollen, komt naar voren hoe belangrijk het is voor burgers om erop te kunnen vertrouwen dat de overheid open en eerlijk communiceert, daadwerkelijk het beste met burgers voorheeft, en informeert *in het belang van* de burger. Tegelijkertijd horen we terug dat

men daar nu niet altijd op kan vertrouwen. Men heeft het idee dat gevoelige informatie achtergehouden wordt; dat dilemma's en mogelijke nadelen van bepaalde beleidskeuzes platgeslagen of ontkend worden; dat informatie geframed wordt in het belang van politieke vertegenwoordigers. Sommige respondenten geven aan dat burgers haarfijn in de gaten hebben wanneer zij 'betutteld' worden, en dat het gevoel dat je als burger serieus genomen wordt cruciaal is voor het goed overkomen van overheidsinformatie.

Daarnaast wordt in de interviews benoemd dat de overheid zich meer zou moeten verdiepen in de behoeften van burgers, ook onder wat de overheid soms ziet als 'lastig te bereiken of kwetsbare groepen'. Om aan te kunnen sluiten op burgerbehoeften, zowel qua vorm en qua inhoud, is nodig om niet enkel te delen, maar ook te luisteren naar waar de behoeften liggen. Dit vereist ook een bepaalde *bescheidenheid*, met nieuwsgierigheid naar de ervaringen en daadwerkelijke behoeften van burgers, op te halen via bijvoorbeeld intermediairs. Dat lijkt nu vaak niet het geval: respondenten hebben het idee dat er geen oog is voor, of aansluiting bij, de leefwereld en behoeften van de 'eindgebruiker', namelijk de burger zelf. Sommige respondenten benoemen hoe de overheid kan overkomen als 'arrogant' – denkend te weten wat bepaalde burgers nodig hebben, of hoe zij het beste geholpen kunnen worden, zonder dat daadwerkelijk te weten of te vragen.

Deze punten sluiten ook aan op wat in de literatuur door Capelli et al. Wordt beschreven (2013) als de fasen van volwassenheid van transparantie. De laatste fase noemen zij 'participatief', waarin informatie openbaar en makkelijk te begrijpen is, met een doorlopende *dialog* met stakeholders over informatiebehoeften en welke informatie openbaar gemaakt zou moeten worden.

Wat ons in deze resultaten omtrent cultuur opvalt is dat er een soort ervaren veiligheid mist in de relatie tussen burger en overheid, aan *beide* kanten. Overheden vrezen voor de reactie van de maatschappij als zij open zijn, ook over eventuele fouten. Tegelijkertijd vrezen burgers dat overheden hun belangen niet serieus nemen of daar niet naar handelen. Die wederzijdse ervaren veiligheid – in wezen een vorm van vertrouwen – lijkt echter een voorwaarde voor betekenisvolle transparantie, blijkt uit deze resultaten. Zo is vertrouwen niet alleen een (beoogd, gewenst) *gevolg* van transparantie, maar ook een *voorwaarde*.

4.6.3 Factoren op microniveau: gedrag en techniek

Kijkend naar factoren op het microniveau horen we van respondenten vooral input over de technische aspecten van actieve openbaarmaking. Dit zit hem voornamelijk in de informatiehuishouding en hoe die huishouding en software overheidsmedewerkers *ondersteunt* en *faciliteert* in het werken aan transparantie. Op dit moment, geven respondenten van binnen de overheid en deelnemers aan de designsessies aan, dat de informatiehuishouding overwegend (nog) niet op orde is en informatie veelal gefragmenteerd is door "*eilandjes*" in de organisatie. Maar ook richtlijnen over wat het betekent om openbaar te werken zijn voor medewerkers, nieuw en niet-nieuw, soms lastig om te interpreteren: als wijzigingen in een beleidsontwerpproces openbaar moeten, welke en hoeveel documentversies moeten er dan bijvoorbeeld gedeeld worden? Hierbij wordt door een enkeling ook de link met de Archiefwet gemaakt wat extra complexiteit met zich meebrengt.

Respondenten noemen daarnaast de veelheid aan software en -programma's waarin de te openbaren informatie mogelijk zou kunnen staan, en hoe ingewikkeld dat openbaarmaking maakt. Hierbij wordt aangegeven dat interne expertise soms mist en men afhankelijk is van externe leveranciers. In het werken richting goede informatiehuishouding moet er dus nagedacht worden over gebruiksvriendelijkheid by design, en niet enkel richting burgers die de informatie zouden gebruiken, maar ook *richting de ambtenaren* die binnen dat systeem op allerlei manieren aan transparantie en openbaarmaking werken. Het opnieuw en op een goede manier inrichten van werkprocessen en -systemen vormt een enorme uitdaging, erkennen respondenten. Wel geven zij aan dat online technische systemen nog sterk verbeterd kunnen worden zoals de zoeksystemen, wat het eenvoudiger voor burgers zou moeten maken om de informatie te vinden. Dit zou in de toekomst wellicht ook ondersteund kunnen worden door AI.

Maar ook bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de informatie. Respondenten binnen de overheid benoemen het schrijven van ambtenaren. Sommige van hen geven aan dat *"Iedereen het moet kunnen begrijpen en dat zijn onze besluiten nu niet. Daar gaan we ook aan werken. Het moet duidelijker en die slag kunnen we ook echt maken"*. Andere respondenten binnen de overheid zien de oplossingen niet in versimpelen van het ambtelijk schrijven maar in het geven van contextinformatie om documenten toegankelijker te maken, daarbij ook eventueel gebruikmakend van GenAI die teksten zou kunnen versimpelen mits dit ethisch verantwoord gebeurt.

Ook wordt het hebben van een gesprek met burgers benoemd door ambtenaren, het hebben van empathie, warme contacten en relaties met verzoekers en de menselijke maat: *"wat kun je doen om een burger blijer te maken?"* Er gaat nu veel tijd zitten in het verwerken van bezwaren. Of zoals een respondent aangeeft *"we moeten dejuridiseren (...) Je veroorzaakt veel meer werk als het juridisch blijft."* De hoge mate van formalisering staat dergelijke warme contacten in de weg. Er valt winst te behalen via informele kanalen door goed te luisteren naar burgers. Het is belangrijk dat burgers zich gehoord voelen.

4.6.4 Verschillen tussen overheidsinstanties en -lagen

Als laatste gaan we kort in op de verschillen tussen verschillende overheidsinstanties en -lagen. Omdat we ons voornamelijk gericht hebben op burgerpartijen, hebben we niet genoeg overheidsinstanties gesproken om gerichte uitspraken te doen over hoe overheidslagen van elkaar verschillen. Een aantal dingen vallen echter wel op.

Ten eerste zien we dat de schaalgrootte van de organisatie een verschil lijkt te maken, en de mate van afstand tot burgers. In sommige organisaties is er de ruimte om burgers even op te bellen, bijvoorbeeld om de behoeften achter een informatieverzoek te achterhalen, af te stemmen aan welke informatie of documenten een burger precies behoefte heeft. Of kunnen burgers binnen komen lopen om een vraag te stellen. Bij kleinere organisaties, zoals kleinere gemeentes of waterschappen, is dit makkelijker dan bij bijvoorbeeld ministeries of grote uitvoeringsorganisaties.

Ten tweede zien we dat respondenten die werkzaam zijn bij ministeries veelal spreken over dossiers over grotere maatschappelijke thema's, aansluitend bij wat we eerder de maatschappelijke informatiestroom noemden, terwijl gemeenten zich meer richten op informatie

omtrent dienstverlening of informatie over de buurt, ook wel de persoonlijke informatiestroom. Tijdens één van de designsessies werd voorgesteld om deze informatiestromen meer met elkaar te verbinden. Als we bijvoorbeeld kijken naar het thema van de energietransitie, zou er een koppeling kunnen bestaan tussen enerzijds informatie rondom beschikbare subsidies, aangekondigde regelingen in de buurt, en/of gemeentelijk beleid, en anderzijds landelijk beleid en cijfers en data omtrent de transitie. Ten derde horen we van respondenten werkzaam bij overheden op lokaal en provinciaal niveau dat zij hopen dat er in de evaluatie van (de uitvoering van) de Woo niet enkel wordt gekeken naar het Rijkniveau, maar ook naar andere overheidslagen. Zij geven aan dat als iets op Rijksniveau niet blijkt te werken, dat niet betekent dat het bijvoorbeeld op gemeentelijk of provinciaal niveau ook niet kan – vaak is in hun context meer mogelijk, onder andere vanwege de schaalgrootte. Mogelijk zou het daarom helpen om richtlijnen voor de uitvoering van de Woo daarop aan te passen.

4.7 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES EMPIRISCH ONDERZOEK

De empirische resultaten laten zien dat op dit moment interne en externe aspecten van transparantie niet op elkaar zijn afgestemd, terwijl dit wil nodig is voor de invulling van actieve openbaarmaking gericht op betekenisvolle transparantie.

Overheidsorganisaties richten zich in de praktijk veelal op de uitvoering van de categorieën van de Woo als doel op zich terwijl burgerorganisaties aangeven behoefte te hebben aan informatie gericht op hun persoonlijke leefomgeving, waarin de informatie van de verschillende overheidslagen samen komen en in informatie over bredere maatschappelijke thema's, regelingen en wijzigingen van beleid. Wel zien overheidsorganisaties het belang van het in kaart brengen van informatiebehoeften van burgers, ook in het kader van de invulling van de actieve openbaarmaking van artikel 3.1 van de Woo. Sommige organisaties zijn hier dan ook al mee bezig. Anderen geven aan dat het voor het in kaart brengen van informatiebehoeften nog te vroeg is omdat men *eerst* bezig is om aan de categorieën van de Woo en het op orde brengen van de informatiehuishouding. Terwijl men zich er bewust van is dat het online zetten van documenten wellicht niet antwoord geeft op de vragen van burgers. Ook de risicomijdende cultuur en angst staan op gespannen voet met de invulling van effectieve actieve openbaarmaking.

Tegelijkertijd spreken burgerorganisaties meer in termen van communicatie, vorm en inhoud, in plaats van in termen van de Woo. Echter zien we hier ook een spanning tussen de wens naar objectieve en volledige informatie, en de wens voor begrijpelijke, toegankelijke informatie. Begrijpelijk en toegankelijke informatie kan neigen naar “marketing” dan wel onvolledige informatie in de ogen van burgers. Dit hangt samen met het doel van de actieve openbaarmaking; gaat het om informeren met oog op controleren of informeren met oog op vertrouwen dan wel het versterken van de informatiepositie van (kwetsbare) groepen burgers. Er moet gewaakt worden voor marketingcommunicatie wat mensen mogelijk juist wantrouwend maakt.

Effectieve openbaarmaking moet bijdragen aan betekenisvolle transparantie voor *alle* burgers. Ook kwetsbare burgers. Tegelijkertijd laten onze resultaten zien dat het niet per se wenselijk is om deze groepen als aparte, kwetsbare groepen te zien. Toegankelijke en begrijpelijke informatie is niet enkel een tegemoetkoming aan kwetsbare groepen maar *alle burgers* hebben baat bij

toegankelijke, bruikbare, heldere, en begrijpelijke informatievoorziening. Tegelijkertijd laten de resultaten bijvoorbeeld zien dat veel van de huidige informatie hier nog niet aan voldoet en de informatie niet toegankelijk is door gebrek aan standaardisatie en het niet voldoen aan de Web Content Accessibility Guidelines.

Intermediaire organisaties kunnen verschillende rollen vervullen in de invulling van actieve openbaarmaking, van tolk, facilitator tot belangenbehartiger en partner. Tegelijkertijd kan dit er ook toe leiden dat overheidsorganisaties eventuele tekortkomingen in hun informatievoorziening en dienstverlening niet verbeteren, omdat zij rekenen op de brugfunctie van de intermediairs om eventuele problemen op te vangen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de vraag centraal op welke manier overheidsorganisaties invulling kunnen geven aan actieve openbaarmaking (op grond van de Wet open overheid) zodat dit bijdraagt aan betekenisvolle transparantie die leidt tot een goede informatiepositie en actieve participatie van alle burgers in democratische processen op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Onder betekenisvolle transparantie verstaan wij in dit onderzoek de *beschikbaarheid* van informatie over een overheidsorganisatie - die vindbaar, toegankelijk, relevant en bruikbaar is - en *burgers* in staat stelt om de interne werking en prestaties van de organisatie (beleid, beslissingen, procedures, dienstverlening) te monitoren en hun eigen *informatiepositie te versterken*. Voor het waarborgen van betekenisvolle transparantie kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe aspecten. Externe aspecten behelzen voornamelijk de informatiebehoeften van burgers. Interne aspecten behelzen factoren binnen de overheid die betekenisvolle transparantie (en de aansluiting op burgerbehoeften) helpen of hinderen op macro-, meso- en microniveau. Afstemming tussen interne en externe aspecten is cruciaal voor betekenisvolle, effectieve transparantie, en idealiter is de invulling van actieve openbaarmaking door overheden erop opgericht om deze afstemming te faciliteren.

De invulling van actieve openbaarheid wordt aan de ene kant gefaciliteerd door wat we een "juridische logica" kunnen noemen, gestoeld op regels en wetgeving, zoals de Woo. Deze logica is sterk aanwezig binnen het overheidswezen en onder ambtenaren die werken aan transparantie. Aan de andere kant is het voor de invulling van *effectieve* transparantie ook van belang dat actieve openbaarmaking aansluiting vindt bij de informatiebehoeften van burgers – dit kunnen we een "communicatieve logica" noemen. De communicatielogica is een cruciale aanvulling op de juridische logica voor de invulling van actieve openbaarmaking. Daarbij is het ook van belang dat helder is wat de beoogde doelen van actieve openbaarmaking zijn, en dat de invulling ervan – zowel vanuit de juridische logica als de communicatielogica – afgestemd is op deze doelen.

Op basis van ons onderzoek naar de huidige stand van zaken komen we tot drie belangrijke hoofdconclusies en doen wij aanbevelingen voor de invulling van effectieve actieve transparantie voor de toekomst:

CONCLUSIE 1: BOTSSENDE LOGICA'S

We observeren in de invulling van actieve openbaarmaking in de praktijk een botsing tussen de "juridische logica" en de "communicatieve logica". Als overheden actieve openbaarheid invullen vanuit een juridische en communicatielogica, kan dit bijdragen aan betekenisvolle

transparantie. Op dit moment is dit in de praktijk niet het geval. De botsing van logica's zien we op verschillende manieren terugkomen in de interne en externe aspecten van transparantie.

Ten eerste zien we dit terug in de *uitvoering van de Woo*. Momenteel zijn veel overheidsorganisaties voor de invulling van actieve openbaarmaking vooral bezig met het voldoen aan de categorieën van de Woo: de rule-based of “kookboek benadering” (Ruijter & Meijer, 2017). Zij hebben de behoeften van burgers niet of nauwelijks in het vizier. De wettelijke verplichting om te voldoen aan nieuwe Woo-categorieën en het voldoen aan Woo-verzoeken zorgt bij veel overheidsorganisaties voor grote druk, waar vaak met weinig capaciteit enorme hoeveelheden informatie en data georganiseerd moeten worden. Informatie is veelal versnipperd binnen organisaties en de informatiehuishouding moet dan ook nog verbeterd worden (zie ook rapporten Groundhog Day 2024; Alles is Niets 2024). Dit laat weinig tijd en ruimte over voor aandacht aan burgerbehoeften. Sterker nog, sommige organisaties geven aan dat het onderzoek van ACOI naar burgerbehoeften voor hen te vroeg komt: het óók nog moeten aansluiten op behoeften van burgers, lijkt te worden ervaren als een extra, drukkende verwachting, waar men niet de ruimte en capaciteit voor heeft. Dit geldt overigens niet voor alle overheidsorganisaties even sterk – mogelijk afhankelijk van schaalgrootte van de organisatie en haar te openbaren informatie, ervaren sommige gemeenten bijvoorbeeld juist wél de ruimte voor het tegemoetkomen aan burgerbehoeften.

De overheid volgt dus vooral een juridische logica, en lijkt minder aandacht te hebben voor een communicatielogica. Burgers geven dan ook aan niet veel te merken van de Woo – zij hebben vooral behoefte aan informatie rondom voor hen relevante thema's en onderwerpen, in plaats van een logica gericht op documenttypen (zoals “convenanten” en “aanbestedingen”). Burgers volgen vooral de communicatieve logica. In meerdere of mindere mate herkennen overheidsmedewerkers deze discrepantie zelf ook – zij verwachten niet dat er veel burgers zijn die daadwerkelijk behoefte hebben aan de categorieën die beschreven zijn in de Woo. Desondanks hebben zij niet de tijd en ruimte om te doen wat nodig is voor betekenisvolle transparantie: zich daadwerkelijk te verdiepen in wat burgers willen weten en hoe de informatie toegankelijk kan worden gemaakt.

Ten tweede zien we de botsende logica's in de (beoogde) rol van actieve openbaarmaking op basis van de Woo zelf. Momenteel lijkt actieve openbaarmaking op basis van de Woo vooral de rol in te nemen van een *juridisch doel*: de focus van openbaarmaking ligt op het voldoen aan de wettelijke regels, zonder aandacht voor burgerbehoeften; er lijkt te worden aangenomen dat wanneer aan deze regels voldaan wordt, de positieve effecten van transparantie, zoals een verbeterde relatie tussen burger en overheid, als vanzelf zullen volgen. Het literatuuronderzoek laat zien dat dat geen realistische verwachting is. Tegelijkertijd zou actieve openbaarmaking op basis van de Woo de rol in kunnen nemen van *communicatief middel* tot verschillende doelen, zoals verbeterd vertrouwen, een betere informatiepositie van burgers, en monitoring en verbetering van overheidsperformance. In die hoedanigheid zou de invulling van actieve openbaarmaking – qua inhoud, maar ook qua vorm van informatie en van verspreiding van informatie – duidelijke afstemming vereisen tussen (1) beoogde doelen, (2) interne manieren van werken en openbaarmaking, en (3) externe informatiebehoeften van burgers. Gaat het bijvoorbeeld om openbaarmaking ter verbetering van de dienstverlening, of gaat het om openbaarmaking ter

verantwoording en controle van de overheid, of om het versterken van de informatiepositie van burgers in participatieprocessen? Dit vereist een andere vorm en inhoud.

Deze conclusie legt een paradox in de invulling van effectieve actieve openbaarmaking bloot: tussen responsiviteit en proactiviteit van transparantie. Deze bevinding past dan ook bij de paradigmaverschuiving in informatiehuishouding waar Arre Zuurmond voor pleit (dd 10 juli 2024): van een huidige focus op “documenthuishouding en openbaarheid” naar een informatiehuishouding gebaseerd op proactiviteit en responsiviteit.

Aanbevelingen voor omgang met botsende logica's: lerende benadering

Het onderzoek laat ten eerste helder zien dat de afstemming tussen intern informatieaanbod en externe informatiebehoefte op dit moment nog zeker niet is gerealiseerd. Daarbij is bij overheidsorganisaties momenteel de juridische logica – voldoen aan de Woo – dominant en ontstaat daarmee het risico dat er vormen van transparantie worden gerealiseerd die wel voldoen aan de wet maar niet betekenisvol zijn voor burgers. Burgers hebben vooral behoefte aan begrijpelijke en toegankelijke informatie over hun persoonlijke leefomgeving en hebben meer behoefte aan een communicatieve logica. Beide logica's zijn nodig voor betekenisvolle transparantie maar tegelijkertijd kunnen er ook botsingen tussen deze logica's optreden, bijvoorbeeld als het gaat om prioriteiten in openbaarmaking. Om beide logica's – de juridische en communicatieve logica's – op een vruchtbare manier te verbinden bij de toekomstige invulling van actieve openbaarmaking, bevelen we een lerende benadering aan. Daarbij wordt geaccepteerd dat de transparantie voorlopig noch aan alle juridische noch aan alle communicatieve vereisten voldoet maar wordt via een multi-actor leerproces, waarin meerdere actoren samen leren, in de toekomst toegewerkt naar transparantie die wel aan beide vereisten voldoet en daarom kan worden gekwalificeerd als 'betekenisvolle transparantie'. Voor deze lerende benadering doen wij een aantal aanbevelingen voor overheidsorganisaties die aansluiten bij de twee botsende logica's.

Aanbevelingen:

1.1 Ontwikkel een visie en strategie op betekenisvolle transparantie: De visie en strategie geven aan hoe interne en externe transparantie voor elkaar worden afgestemd, welke doelstellingen worden nagestreefd, en hoe actieve openbaarmaking hieraan kan bijdragen. Transparantie en actieve openbaarmaking met als doel het verbeteren van accountability vergt bijvoorbeeld een andere invulling dan transparantie met als doel het versterken van de informatiepositie van kwetsbare burgers. Hierbij kan gedacht worden aan landelijke vuistregels met de mogelijkheid om regionaal en lokaal een context-specifieke invulling te geven. BZK, IPO, VNG en UvW ³ kunnen hierin een rol spelen.

1.2 Versterken van (bestaande) community of practice: Overheden kunnen van elkaar leren door best practices uit te wisselen. BZK, IPO, VNG en UvW zouden een faciliterende rol kunnen spelen in een lerend systeem dan wel een community of practice kunnen

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW).

faciliteren. Door BZK, IPO, VNG en UvW te betrekken kan ook rekening worden gehouden met de uitvoering van betekenisvolle transparantie voor verschillende overheidslagen.

1.3 *Experimenteer*: Overheden kunnen bij de invulling van actieve openbaarmaking op basis van de Woo, werken met “batches”. Zo zouden overheden documenten rondom beleidsthema’s actief openbaar kunnen maken waarvan men weet dat deze relevant zijn voor burgers. Men kan hierbij gebruik maken van pilots en case-by-case design waarbij gemonitord wordt wat wel en niet goed werkt als het gaat om het afstemmen op behoeften van burgers. Let op: Dit vereist ruimte en capaciteit om hier weloverwogen mee aan de slag te gaan (zie ook conclusie 3). Ook kan gedacht worden aan experimenten met het *verantwoord* inzetten van AI (op basis van goed digitaal openbaar bestuur), voor de invulling van actieve openbaarmaking. Dat wat goed werkt, kan vervolgens worden opgeschaald en verankerd.

Conclusie 2: Spanning tussen generieke en specifieke openbaarheidsvereisten

Daarnaast concluderen we spanning tussen de generieke vereisten in de vorm van informatie-categorieën van de Woo en de specifieke behoeften van bewoners. Woo categorieën zoals “convenanten” en “aanbestedingen” komen niet overeen met de behoeften van burgers. Wat burgers wel willen is toegankelijke, begrijpelijk maar ook volledige, gestandaardiseerde informatie. Ook willen burgers informatie gericht op hun persoonlijke leefomgeving. Burgers willen informatie over regelingen, wijzigingen in beleid en over bredere maatschappelijke thema’s, waarin de informatie van de verschillende overheidslagen op hetzelfde thema samen komen.

Wat dit concreet inhoudt is echter persoonsafhankelijk. We zien in zowel vorm als inhoud een breed palet aan informatiebehoeften terugkomen in onze bevindingen. Er is niet een “onesize fits all” benadering voor actieve openbaarmaking mogelijk. Dat betekent dat de overheid actief input ophaalt van burgers rondom behoeften qua inhoud en vorm, en zo de openbaarmaking vormgeeft, afgestemd op beoogd doel. Als het doel van actieve openbaarmaking monitoring is, dan kan informatie compleet, gedetailleerd, en overzichtelijk, online beschikbaar worden gemaakt. Is het doel informeren over dienstverlening, dan is beknopte actieve informatie, in toegankelijke taal en die bestaat uit verschillende lagen met mogelijkheden tot verdere uitleg meer geschikt. Er is dus niet één generieke manier om invulling te geven aan actieve openbaarmaking, maar van belang om te differentiëren naar verschillende doelgroep en mediakanalen.

Ook zien we in onze bevinding dat voor informatie die online staat sterke behoefte is, met name bij burgers in kwetsbare situaties, aan digitale standaardisatie en aan informatie die ook daadwerkelijk voldoet aan de richtlijnen van inclusieve communicatie (zie ook <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/inclusieve-communicatie/inclusieve-communicatie>) en de web content accessibility guidelines. Bovendien zien we dat het publiceren van online-informatie door overheidsorganisaties nog niet automatisch hoeft te betekenen dat individuele burgers ook daadwerkelijk een antwoord vinden op hun vraag. Naast het online publiceren van

informatie is er behoefte aan menselijk contact. De overheid moet bereikbaar zijn voor een gesprek, om duidelijkheid te kunnen geven als er iets misgaat, of aanvullende informatie te verstrekken.

Aanbeveling spanning generiek en specifiek: betrek intermediairs en burgers

Het onderzoek laat zien dat inzicht in informatiebehoeften essentieel is voor betekenisvolle transparantie, maar dat deze informatiebehoeften contextafhankelijk en situatie specifiek zijn. Dit staat op gespannen voet met de huidige focus van actieve openbaarmaking gericht op informatiecategorieën en het openbaar maken van documenten. Om deze spanning te overbruggen moeten overheidsorganisaties geregeld in gesprek gaan met burgers om te achterhalen wat hun behoeften zijn. Intermediaire organisaties kunnen hier een belangrijk bijdrage aan leveren vanuit verschillende rollen: als tolk, facilitator en belangenbehartiger. Zij kunnen door deze rollen een brugfunctie vormen tussen generieke eisen en specifieke behoeften. Daarnaast kunnen zij de overheid inzicht geven in (specifieke) inhoudelijke burgerbehoeften, lacunes in informatievoorziening en barrières in de toegankelijkheid van informatievorm. Ook kunnen zij (netwerken van) 'semi-formele' sleutelfiguren inzetten, om ook 'moeilijker te bereiken' doelgroepen te bereiken en daarin *goed* aan te sluiten op hun informatiebehoeften, zowel qua vorm als qua inhoud. Dit kan overheidsorganisaties helpen bij het prioriteren van de keuzes voor de invulling van actieve openbaarmaking. Tegelijkertijd is het van belang te noteren dat *niet alleen* informatie actief openbaar wordt gemaakt waar veel vraag of behoefte aan is. Bijvoorbeeld informatie waar enkele burgers of bijvoorbeeld journalisten in geïnteresseerd zijn in het kader van het controleren van de overheid, is wel degelijk relevant voor de maatschappij.

2.1 Aanbevelingen: Bouw feedback loops in: Om keuzes te maken over hoe en welke informatie actief openbaar gemaakt moet worden zodat dit aansluit op de informatiebehoeften van burgers, kunnen overheidsorganisaties feedback loops inbouwen bijvoorbeeld via burgerpanels, monitoren van vragen van burgers en Woo-verzoeken.

2.2 Voer pilots uit op inhoudelijke thema's: Maak informatie openbaar rondom verschillende doelen, bijvoorbeeld op een actueel beleidsthema met als doel participatie of rondom een bepaalde regeling met als doel verbeterde dienstverlening. Betrek intermediairs en burgers bij het opzetten en implementeren van deze pilots.

2.3 Zorg voor toegankelijke en diverse vormen, zowel online als fysiek: Om de toegankelijkheid van informatie te verbeteren is digitale standaardisering van belang evenals het navolgen van de web content accessibility guidelines. Standaardisatie maakt het voor individuele burgers makkelijker om informatiesystemen te doorzoeken. Voor duiding, toelichting of als er iets mis gaat geven burgers aan behoefte te hebben aan fysiek contact met een overheidsmedewerker.

2.4 Exploreer het verantwoord inzetten van AI als interface tussen de "back" en "frontoffice": In de backoffice zouden documenten generiek beschikbaar kunnen zijn vanuit document typen en juridische verplichtingen, terwijl in de frontoffice via zoekmachines en chatbots de informatie uit de documenten vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk gemaakt kunnen worden en aansluit bij de specifieke behoeften van burgers. Belangrijk hierbij is een verantwoorde inzet van AI die past bij goed digitaal openbaar bestuur.

CONCLUSIE 3: SPANNING TUSSEN EXTERNE WENSEN EN INTERNE MOGELIJKHEDEN

Onze derde conclusie heeft betrekking op de *spanning tussen de externe wensen ten aanzien van openbaarmaking en de interne mogelijkheden* om de gevraagde informatie te leveren. Intern en extern zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een spanning treedt op als deze verbinding onvolkomen is. Dit onderzoek richtte zich in eerste instantie op de informatiebehoeften van burgers en de voorgaande conclusies en aanbevelingen gaan over het versterken van de interne aspecten op de externe behoeften. Tegelijkertijd is het van belang om ook de inherente interne complexiteit omtrent overheidsbeslissingen en overwegingen, en de druk op ambtenaren te erkennen. Soms is het niet mogelijk of zelfs niet wenselijk om te voldoen aan externe verwachtingen.

Uit dit onderzoek kwam ook de risicomijdende cultuur naar voren door angst en hoge werkdruk. Ook mist er een ervaren veiligheid in de relatie tussen burger en overheid. Die wederzijdse ervaren veiligheid, dan wel vertrouwen, is een voorwaarde voor de invulling van actieve openbaarmaking gericht op betekenisvolle transparantie.

Aanbeveling spanning extern en intern: open cultuur

Het onderzoek laat een spanning zien tussen wat er extern van overheden wordt verwacht en wat er intern mogelijk is. Om deze spanning te overbruggen is een open, veilige, lerende cultuur van belang. Een open organisatiecultuur bestaat uit interne samenwerking gericht op ontkokering, samenbrengen van informatie en het delen van kennis tussen verschillende afdelingen (Ruijter & Huff 2017). Het is gericht op leren van medewerkers en het creëren van een veilige omgeving. Ook het ontwikkelen van een visie op openheid en wat dit betekent voor organisatiestructuren en processen, en het uitvoeren van pilotprojecten is van belang (Ruijter & Huff, 2017). Een open cultuur betekent ook samenwerking met externe stakeholders waarbij aandacht nodig is voor verwachtingsmanagement. Wat kunnen overheden leveren aan informatie? Wanneer kost het leveren van informatie veel moeite en tijd? Welke informatie kan zelfs leiden tot bedreigende situaties van ambtenaren? Dergelijke argumenten kunnen niet lichtzinnig worden gebruikt maar ook niet worden genegeerd. Open communicatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de gewenste openbaarheid te leveren maakt daarom ook onderdeel uit van betekenisvolle transparantie.

Aanbevelingen:

- 3.1 *Communiqueer helder over mogelijkheden en onmogelijkheden actieve openbaarmaking.* Gezien de grote hoeveelheid tijd die openbaarmaking kost en de werkdruk die dit oplevert moeten organisaties keuzes maken. Belangrijk is om deze keuzes naar buiten te brengen, daar open over te zijn en de keuzes uit te leggen. Dat kan op het niveau van een vraagstuk, maar ook op document niveau als bepaalde delen van de informatie daarin vanwege een uitzonderingsgrond in de Woo niet openbaargemaakt wordt. Uiteindelijk gaat het hierbij ook om *politieke keuzes* die op verzoek van de volksvertegenwoordiging bijgesteld kunnen worden. Door externe partijen kunnen deze keuzes ook ter discussie worden gesteld.

3.2 *Zorg voor veiligheid van ambtenaren.* Het is belangrijk om helder zicht te krijgen op situaties waarin openbaarheid bedreigend kan zijn voor de veiligheid van ambtenaren, bijvoorbeeld wanneer persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren openlijk worden bekendgemaakt en/of behandelend ambtenaren direct of indirect te herleiden zijn. Dergelijke situaties moeten worden voorkomen door op verschillende stappen in het proces van informatieverwerking veiligheid in te bouwen.

3.3 *Geef ruimte voor een lerende cultuur:* Voor betekenisvolle transparantie is een lerende open cultuur van belang. Een lerende cultuur is gericht op een het uitwisselen en delen van kennis en ervaringen op verschillende niveaus in organisaties, tussen verschillende afdelingen en tussen medewerkers vanuit een duidelijke visie op de beoogde doelen van actieve openbaarheid. Het is gericht op samenwerking en communicatie tussen en met afdelingen, medewerkers en externe stakeholders.

Concluderend, voor betekenisvolle transparantie is afstemming tussen interne aspecten en externe aspecten van belang. Uit dit onderzoek blijkt dat een hybride vorm waarin een juridische logica en een communicatieve logica gericht op informatie doelen en informatiebehoeften elkaar aanvullen, mogelijkheden biedt voor overheidsorganisaties om actieve openbaarmaking nu en in de toekomst zo in te vullen dat dit bijdraagt aan betekenisvolle transparantie.

REFERENTIES

- Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin, L. C., & Choi, H. (2014). Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, 19, 5–16.
- Boerkamp, L. G., van Deursen, A. J., Laar, E. V., van der Zeeuw, A., & van der Graaf, S. (2024). Exploring barriers to and outcomes of internet appropriation among households living in poverty: A systematic literature review. *SAGE Open*, 14(1), 21582440241233047.
- Bonevski, B., Randell, M., Paul, C., Chapman, K., Twyman, L., Bryant, J., ... & Hughes, C. (2014). Reaching the hard-to-reach: a systematic review of strategies for improving health and medical research with socially disadvantaged groups. *BMC medical research methodology*, 14, 1-29.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- Brüggemann, M. (2010). Information policy and the public sphere: EU communications and the promises of dialogue and transparency. *Javnost—The Public*, 17(1), 5-22.
- Cappelli, C., Engiel, P., De Araujo, R. M. , Cesar, J., Leite, P. (2013) *Managing transparency guided by a maturity model*. In: 3rd global conference on transparency research, HEC, Paris, France, 24–26 October 2013, pp 1–17.
- Chen, W. Y., & Cho, F. H. T. (2019). Environmental information disclosure and societal preferences for urban river restoration: Latent class modelling of a discrete-choice experiment. *Journal of Cleaner Production*, 231, 1294–1306.
- Chun, S. A., & Cho, J. (2012). E-participation and transparent policy decision making. *Information Polity*, 17(2), 129–145.
- Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for trust in government: How effective is formal transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911–921.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, G. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public administration review*, 77(1), 32-44.
- Commissie Wallage. (2001). *In dienst van de democratie. Het rapport van de commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cac55d6c5d240066112987ca459037d54bdf6fe1/pdf>
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2024). *Concluding observations on the initial report of the Kingdom of the Netherlands*. <https://digitallibrary.un.org/record/4062658?v=pdf>
- Darbishire, H. (2010). *Proactive Transparency: The future of the right to information?* World Bank.

De Fine Licht, J. (2011). Do we really want to know? The potentially negative effect of transparency in decision making on perceived legitimacy. *Scandinavian Political Studies*, 34(3), 183–201.

Dervin, B. (1994). Information↔ democracy: An examination of underlying assumptions. *Journal of the American Society for Information Science*, 45(6), 369–385.

Douglas, S., & Meijer, A. (2016). Transparency and public value—Analyzing the transparency practices and value creation of public utilities. *International Journal of Public Administration*, 39, 940–951.

Elsenburg, W., Verheuvél, N., Stäbler, D., Kuczynski, A., Beernink, D., & Hartgerink, M. (2023). *Invoeringstoets Wet open overheid*. SEO.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/07/Woo-invoeringstoets>

Enthoven, G. en Martis, S. (2025). *Onderzoek Informatiebehoeften*. Instituut Maatschappelijke Innovatie

Frank, M., & Waddell, P. (2014, May). Solving the Democratic Deficit: The Role of Open Data and Intermediaries. In *Conference for E-Democracy and Open Government* (p. 487).

Garrido-Rodríguez, J. C., Zafra-Gómez, J. L., & López-Hernández, A. M. (2017). Measuring local government transparency. Influence of political sign in multidimensional analysis. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 15(4), 889–917.

Giest, S., & Samuels, A. (2023). Administrative burden in digital public service delivery: The social infrastructure of library programs for e-inclusion. *Review of Policy Research*, 40(5), 626–645.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157.

Grimmelikhuijsen, S. G., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45–56.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public Administration Review*, 72(4), 562–571.

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 25–43). Oxford: Oxford University Press.

Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford: Oxford University Press for the British Academy.

Jaillant, L., & Rees, A. (2023). Applying AI to digital archives: trust, collaboration and shared professional ethics. *Digital Scholarship in the Humanities*, 38(2), 571–585.

- Janssen, M., & Zuiderwijk, A. (2014). Infomediary business models for connecting open data providers and users. *Social Science Computer Review*, 32(5), 694-711.
- Janssen, M., Matheus, R., Longo, J., & Weerakkody, V. (2017). Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2-8.
- Jilke, S., Olsen, A. L., Resh, W., & Siddiki, S. (2019). Microbrook, Mesobrook, Macrobrook. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(4), 245-253.
- Kuran, C. H. A., Morsut, C., Kruke, B. I., Krüger, M., Segnestam, L., Orru, K., ... & Torpan, S. (2020). Vulnerability and vulnerable groups from an intersectional perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50, 101826.
- Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2019). Dynamic transparency: An audit of Mexico's freedom of information act. *Public Administration*, 97(1), 162-176.
- Lee, J. B., & Porumbescu, G. A. (2019). Engendering inclusive e-government use through citizen IT training programs. *Government Information Quarterly*, 36(1), 69-76.
- O'Neill O. (2006). Transparency and the ethics of communication. In Hood C., Heald D. (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 75-90). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Maatschappelijke coalitie over informatie gesproken (2022). Over schone dromen en verbroken beloften. <https://www.overinformatiegesproken.nl/publicaties/onderzoeksrapport-over-schone-dromen-en-verbroken-beloften>
- Meijer, A. J. (2005). Risk maps on the internet: Transparency and the management of risks. *Information Polity*, 10(1), 105-113.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public administration review*, 73(3), 429-439.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*, 78(1), 10-29.
- Meijer, R., Conradie, P., & Choenni, S. (2014). Reconciling Contradictions of Open Data Regarding Transparency, Privacy, Security and Trust. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9(3), 32-44.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Michener, G., & Worthy, B. (2018). The information-gathering matrix: A framework for conceptualizing the use of freedom of information laws. *Administration & Society*, 50(4), 476-500.
- Ortiz-Rodríguez, D., Navarro-Galera, A., & Alcaraz-Quiles, F. J. (2018). The influence of administrative culture on sustainability transparency in European local governments. *Administration & Society*, 50(4), 555-594.

- Park, H., & Blenkinsopp, J. (2017). Transparency is in the eye of the beholder: The effects of identity and negative perceptions on ratings of transparency via surveys. *International Review of Administrative Sciences*, 83 (1_suppl), 177–194.
- Perez-Escolar, M., & Canet, F. (2023). Research on vulnerable people and digital inclusion: toward a consolidated taxonomical framework. *Universal access in the information society*, 22(3), 1059-1072.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 306–323.
<https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Porumbescu, G., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. G. (2022). *Government Transparency: State of the Art and New Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rauh, C. (2016). *A responsive technocracy? EU politicisation and the consumer policies of the European commission*. Colchester: ECPR Press.
- Rawlins, B. (2008). Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency. *Journal of public relations research*, 21(1), 71-99.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L., & López Hernández, A. M. (2013). Determinants of financial transparency in government. *International public management journal*, 16(4), 557-602
- Romme, A. G. L., & Meijer, A. (2020). Applying design science in public policy and administration research. *Policy & Politics*, 48(1), 149-165.
- Ruijter, H. E. (2013). *Proactive Transparency and Government Communication in the USA and the Netherlands*. Virginia Commonwealth University.
- Ruijter, H. J. M. (2017). Proactive transparency in the United States and the Netherlands: The role of government communication officials. *The American Review of Public Administration*, 47(3), 354-375.
- Ruijter, E., & Meijer, A. (2016). National transparency regimes: Rules or principles? A comparative analysis of the United States and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 895-908.
- Ruijter, E. H., & Huff, R. F. (2016). Breaking through barriers: the impact of organizational culture on open government reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(2), 335-350.
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., Hogan, M., Enzerink, S., Ojo, A., & Meijer, A. (2017). Connecting societal issues, users and data. Scenario-based design of open data platforms. *Government Information Quarterly*, 34(3), 470-480.

Ruijter, E., Porumbescu, G., Porter, R., & Piotrowski, S. (2023). Social equity in the data era: A systematic literature review of data-driven public service research. *Public Administration Review*, 83(2), 316-332.

Ruijter, E., Dymanus, C., van Kesteren, E. J., Boeschoten, L., & Meijer, A. (2024). Open data work for empowered deliberative democracy: Findings from a living lab study. *Government Information Quarterly*, 41(1), 101902.

Schrock, A., & Shaffer, G. (2017). Data ideologies of an interested public: A study of grassroots open government data intermediaries. *Big Data & Society*, 4(1), 2053951717690750.

Schwoerer, K. (2022). Whose open data is it anyway? An exploratory study of open government data relevance and implications for democratic inclusion. *Information Polity*, 27(4), 491-515.

Sikora-Fernandez, D., & Stawasz, D. (2024). Public Information Asymmetry and Its Impact on Urban Governance Efficiency. *European Research Studies Journal*, 27(Special A), 403-415.

Stiglitz, J. (2002). Transparency in government. *The right to tell: The role of mass media in economic development*, (25070), 27-44.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-Woo/hoofdpijnen-Woo>

Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38, 1-15.

Tai, K. T., Porumbescu, G., & Shon, J. (2020). Can e-participation stimulate offline citizen participation: An empirical test with practical implications. *Public Management Review*, 22(2), 278-296.

Van Twist, A., Ruijter, E., & Meijer, A. (2023). Smart cities & citizen discontent: A systematic review of the literature. *Government Information Quarterly*, 40(2), 101799.

Wilson, B., & Chakraborty, A. (2019). Planning smart(er) cities: The promise of civic technology. *Journal of Urban Technology*, 26(4), 29-51.

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rösch, M. (2017). Citizen and Open Government: An Empirical Analysis of Antecedents of Open Government Data. *International Journal of Public Administration*, 41(4), 308-320. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1263659>

Yoon, A., Copeland, A., & McNally, P. J. (2018). Empowering communities with data: Role of data intermediaries for communities' data utilization. *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, 55(1), 583-592.

Zahn, M., & Munyasya, A. (2014). *Informatiebehoeften actieve openbaarmaking: Een participatieve waarde evaluatie naar de informatiebehoeften van burgers*. Digicampus, pp. 1-74.

Žuffová, M. (2020). Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. *Government information quarterly*, 37(3), 101480.

BIJLAGE 1

IMPRESSIE DESIGNWORKSHOPS

Design workshop Open Deuren in Amsterdam
Aansluiten bij informatiebehoeften?
10 februari 2025

In het kader van het onderzoek dat de universiteit Utrecht voor het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) heeft de UU samen met de gemeente Amsterdam een workshop georganiseerd over hoe overheidsorganisaties invulling kunnen geven aan actieve openbaarmaking dat aansluit bij de informatiebehoeften van inwoners.

Er waren twee workshop rondes van elk 45 minuten. Tijdens elke sessie presenteerden Erna Ruijter en Albert Meijer de resultaten van het onderzoek toe nu toe en werden de aanwezigen vervolgens gevraagd om in groepjes van 4 mee te denken over een advies aan de gemeente Amsterdam waarbij de volgende vraag centraal staat:

*"Hoe kan de gemeente op een goede manier invulling geven aan actieve openbaarmaking zodat het aansluit bij de behoeften van *alle* inwoners?" zowel voor nu als in de toekomst?*

Denk ook aan obstakels en eventuele oplossingen.

Ronde/workshop 1: 14:15- 15:00

Bij de eerste ronde waren er 14 deelnemers. De deelnemers waren allemaal werkend voor overheidsorganisaties (wisselend van BZK, tot gemeente Amsterdam), 8 van de aanwezigen waren ook inwoners van Amsterdam.

De groep werd verspreid over 3 kleinere groepen die aan het einde van de workshop hun ideeën presenteerden:

Groep 1:

Gaf een drieledig advies.

- a) Gemeente Amsterdam moet informatie publiceren op onderwerpen (ipv categorieën van de Woo).
- b) De gemeente moet op een 'leuke manier' in gesprek gaan met burgers, bijv. serious game in stadsarchief, langs bij scholen oid.
- c) Met AI op een Chabotachtige manier in gesprek gaan met burgers. Daardoor wordt de informatie toegankelijker gepresenteerd en kan 'maatwerk' worden geleverd. Als bepaalde info nog niet op B1 niveau staat, kan de chatbot dat transformeren. Zo ontstaat er een feedback loop en blijft dit in actieve doorontwikkeling.

Naar aanleiding van deze presentatie ontstaat er discussie in de groep: Wordt op dit moment ook al info per onderwerp gepubliceerd? Wat kan hier dan beter? Een persoon geeft aan: *"We maken het nu op bestandstype openbaar, maar mensen zoeken niet op 'beschikkingen' of 'convenanten', maar ze zoeken echt op basis van inhoud"*.

Ook geeft iemand aan dat er bij bibliotheken/ infopunten bijgehouden wordt wat de vragen zijn. Zo kan er een continue feedback loop ontstaan en kan informatie worden aangepast en afgestemd op welke informatie er nodig is volgens de behoefte van burgers.

Groep 2:

Gaf aan vooral met elkaar in discussie te zijn gegaan over wat open nu eigenlijk precies inhoudt. Want voor het rijk en de gemeente geldt in principe alle informatie openbaar, tenzij... Vanuit die gedachte is de vraag, oké hoe informeer je de burgers dan actief? Maar ook waar liggen die grenzen? Moet je van ieder werkoverleg de notulen gaan delen? Er ontstaat een discussie over beleidsintimiteit.

Adviezen:

- Nieuwsbrief waarbij burgers boxjes kunnen aantikken met onderwerpen waarover burgers actief geïnformeerd zouden willen worden. Ook actief werken met partners, zoals huisartsen of GGD over vaccinatiedingen, etc.
- In alle voordrachten een paragraaf meenemen over actieve openbaarmaking
- Wat zijn redenen om dingen niet openbaar te maken? Wat is het verschil tussen transparantie en openbaarheid. Dit goed uitleggen. Vertrouwen en wantrouwen is hier een heel belangrijk punt.

Groep 3:

Geeft aan begonnen te zijn met de vraag vanuit de kant van de burger en vanuit die invalshoek te komen tot het idee 'wees dicht bij de burger'. Het advies van deze groep is dan ook:

- Open by design, met menselijke maat centraal.
- Van mens tot mens ook heel belangrijk. Hoewel tech/AI belangrijk zijn, is het heel belangrijk dat mensen menselijk contact kunnen hebben incl. uitleg en context. Dat is vaak belangrijker dan alle documenten kunnen opvragen.
- Dit vraagt wel een cultuurverandering. Want de grootste klacht is veelal dat er gewoon niet goed geluisterd wordt, dat mensen van hot naar her worden gestuurd.
- Tot slot een "reizend circus "(in winkelcentra, ziekenhuizen, etc.)

Ronde 2: 15:15 – 16:00

Bij de tweede ronde zijn er 18 deelnemers, waarvan 6 inwoners van Amsterdam. 1 persoon aanwezig als inwoner & niet werkzaam bij overheidsorganisatie. Er wordt in deze rond in vier groepen gewerkt.

Groep 1:

Er moet een duidelijke zoekbalk komen op websites waar je met zoektermen van het ene naar het andere document kunt gaan. Ook is het van belang om de menselijke maat te behouden, dus inwoners moeten mensen van de gemeente kunnen bereiken om meer informatie te verzamelen. Dat is eigenlijk vóór je een Woo verzoek indient. Op die manier kan ook een feedback loop ontstaan: ambtenaren lerden dan in het gesprek waar burgers naar op zoek zijn.

Groep 2:

- Er moet ook een loket zijn waar je met mensen in contact kun komen en ook terecht kunt met 'ik weet het niet precies maar ik wil wat weten over...'. Dan kun je ook in kaart brengen waar mensen veelal benieuwd naar zijn, zodat je kunt bepalen waar actieve voorlichting over plaats kan vinden. Een loket helpt om de vraag achter de vraag te vinden
- Soms is een Woo verzoek ook niet de goede methode om in de behoefte van een inwoner te voorzien. Bijv. iemand die wilde 'alles' weten over het groenvoorziening referendum, en is toen uiteindelijk een middag langs gekomen op het gemeentehuis en met beleidsmedewerkers/ experts in gesprek gegaan. Dat was veel effectiever en kostte minder tijd

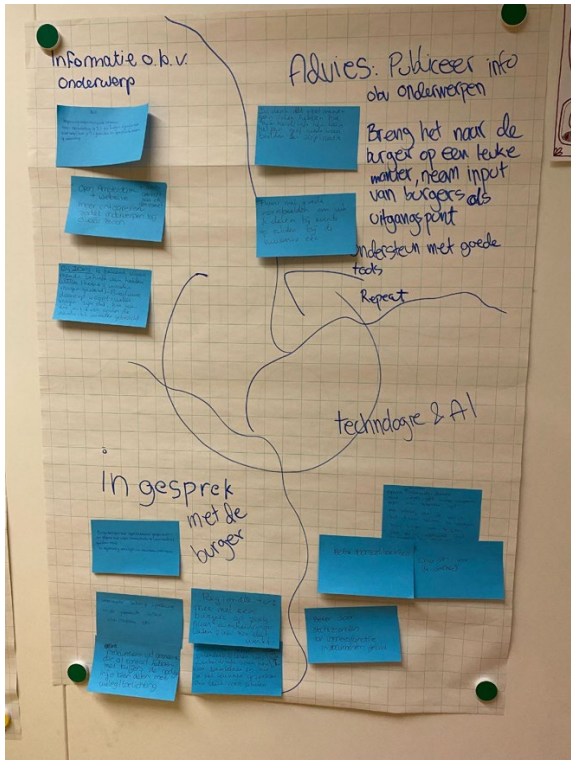
Groep 3:

- De gemeente moet blijvend onderzoeken wat de vraag achter de vraag is. Ook de methodiek van 'veel gestelde vragen' is zinvol, maar ook stukje context erbij bieden. Waarom worden bepaalde dingen zwartgelakt? Hoe is dit document opgesteld? Etc. Zo leest een document ook heel anders zelf.
- Een fysiek loket, kan ook telefonisch, kan ook chatbot of zelfs chatten met een mens. Dit kan al in veel behoefte voorzien.
- Er kan ook AI worden ingezet om iets 'als maatwerk' te vertalen naar A2 niveau bijv. Maar het is wel belangrijk om er als gemeente nog een keer goed overheen te gaan, want de inhoud moet nog wel overeenkomen met waar je als gemeente/organisatie voor staat, want het is wel een tweede document wat je als gemeente dan deelt.

Groep 4:

- De discussie ging over differentiëren: want alle inwoners, wie zijn dat eigenlijk? Waar kijk je? Misschien overschatten we ook hoeveel mensen nu echt op openbaarheid zitten te wachten? Mensen in kwetsbare situaties zijn aan het overleven.
- Hoe bereik je de stille meerderheid die niet zo vocaal is?
- Advies: meer uit de bak van informatie te filteren. Bijvoorbeeld door: *In deze en deze documenten vindt u het antwoord... Ik heb het antwoord voor u samengevat in B1...* Etc.
- Goed leesbaar, snelle websites.
- Er zit heel veel ruimte tussen niets en alles openbaren. Bijv. werken met magisterfuncties.

Reactie van inwoner uit een andere groep: ik denk dat het een riskante formulering is dat niet genoeg mensen op openbaarheid zitten te wachten. Het zou geen effect moeten hebben op je verantwoordelijkheid van overheid om in beginsel klaar te staan voor burgers en al hun vragen.



Design workshop open overheid gemeente Den Haag

Op 11 februari 2025 vond de "designworkshop open overheid" in het Stadhuis van de gemeente Den Haag. Tijdens de bijeenkomst, onder leiding van Erna Ruijter en Stephan Grimmelikhuijsen van de Universiteit Utrecht, gingen ambtenaren en inwoners met elkaar in gesprek over hoe de gemeente Den Haag informatie aan *alle* inwoners kan aanbieden. Een divers gezelschap met allerlei achtergronden zijn twee uur lang actief aan de slag gegaan met dit thema. In dit verslag staan de belangrijkste bevindingen van de workshop. De groep bestaat uit 4 gemeenteambtenaren en 6 inwoners die moeite hadden met toegang tot overheidsinformatie door hun beperkte (digitale) vaardigheden, een visuele of fysieke beperking of die moeite hadden met de Nederlandse taal. Tijdens de workshop worden de 10 deelnemers over twee groepen verdeeld met in elke groep 2 ambtenaren en 3 burgers

Deel 1: geef de gemeente advies over de invulling van actieve openbaarheid

Na een korte introductie vertelt Erna over het onderzoek van de Universiteit Utrecht voor het ACOI en de eerste resultaten. Op basis hiervan wordt de deelnemers, in twee kleine groepjes, gevraagd om aan de slag te gaan met de vraag:

Hoe kan de gemeente op een goede manier invulling geven aan actieve openbaarmaking zodat het aansluit bij de behoeften van alle inwoners?

Groep 1 besprak verschillende aspecten van deze vraag. De volgende zaken kwamen met name naar voren:

- Meerdere kanalen: belang van lokale krantjes, een digitale nieuwsbrief, sociale media.
- Actief openbaar zijn door middel van een (AI) chatfunctie. Op deze manier kun je vragen stellen aan de gemeente. AI heeft dan een doorverwijsfunctie.
- Informatie moet gestandaardiseerd worden aangeboden, zodat het via Readspeaker (voorleesprogramma) of google translate makkelijk kan worden gebruikt door verschillende systemen.
- Pdf's zijn erg ontoegankelijk
- Brieven en taal moet begrijpelijk zijn en toegankelijk voor non-English speakers.
- Benoem ook wanneer je ergens niet open over kunt zijn en waarom (transparante non-transparantie)

Groep 2:

- Fysieke kant wordt onderschat: belang van lokale krantjes als informatiebron en nabijheid van deeltkantoren. Belangrijk naast digitaal.
- Zorg ook voor goede telefonische bereikbaarheid en een goed klachtensysteem.
- Dilemma: meertaligheid. Ga je openbaar maken in meerdere talen?
- Belang van intermediairs, inwoners en systeem. Bijvoorbeeld mantelzorgers lossen veel op en hebben belangrijke intermediaire rol. Dan moet je zorgen dat de mantelzorgers informatie heel goed begrijpt. Denk ook aan bibliotheken als intermediairs.

- Interne informatievoorziening is ook gefragmenteerd. Eilandjes. Je hebt een contactpunt, een gids in het systeem, nodig.

Deel 2: uitwerking advies, welke informatie moet als eerste openbaar

De volgende vraag stond in het tweede deel centraal: *Kies het advies dat jullie als groep het belangrijkste vinden en werk dit verder uit?*

Tijdens de bijeenkomst hebben we hier met name benadrukt dat we willen weten *welke informatie* dan het meest van belang is voor burgers. Wat moet als eerst toegankelijk zijn?

Groep 1:

- Eerst over levensgebeurtenissen, denk aan werkzaamheden in de straat.
- Denk aan multichannel: Digitaal, telefoon, brief.
- Er zijn verschillende diensten, categorieën. Stedelijke ontwikkeling (DSO).
- Impact on community: safety, health.
- Informatie over uitgeven en beslissingen van de overheid.
- Informatie over openbare vergaderingen, community events etc.

Groep 2:

- Informatie over impact "dichtbij"
- Maak een indeling naar leefomgeving/buurt. Zoeken/filteren op buurt. Men wilt weten wat er in de omgeving gebeurt. In- en uitzoomen. Hier is een goede zoekmachine voor nodig.
- Overzicht in dossiers, welke keuzes zijn gemaakt en waarom
- Het geven van feedback op de gemeente, eventueel via de website.
- Duidelijk inzichtelijke specifieke thema's: parkeren, afval (vooral ruimtelijke thema's), zorgen dat over dit soort thema's een open discussie kan plaatsvinden.

Afronding

De UU en gemeente Den Haag dankt alle deelnemers hartelijk voor hun tijd en komst. De input wordt meegenomen in het onderzoek, ook is dit voor de gemeente Den Haag belangrijke informatie om mee te nemen in het verder uitwerken van de open overheid.

TOEGANKELIJKHEID

Passief

- krant
- digitaal (nieuwsbrief, website)
- Social media

Actief

- Chat (AI)
- 😊

≠ formuliere

→ Leadspeaker, Transtate

informatie onderverdelen per bouw + thema

Samenvatting van besluitvorming met keuzes

alle opties die mogelijk zijn

zo praktisch mogelijk voor mij als individu